



Stellungnahme des Kommissariats der deutschen Bischöfe – Katholisches Büro in Berlin – zu zu einigen Aspekten des „Fit for 55“-Pakets

Wir begrüßen die Vorlage des „Fit for 55“-Pakets [im Folgenden: FF55-Paket] durch die Europäische Kommission [im Folgenden: KOM]. Dieses Paket unterlegt die neuen, in der Verordnung (EU) 2021/1119 zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität (Europäisches Klimagesetz) festgelegten europäischen Klimaschutzziele mit gesetzgeberischen Maßnahmen, richtet alte europäische Klimaschutzinstrumente neu aus und schlägt zusätzliche Klimaschutzinstrumente, -maßnahmen und -strategien vor. Nach Anspruch und Umfang setzt das FF55-Paket Meilensteine europäischer und letztlich auch globaler Klimapolitik.

Wir bedauern jedoch, dass diese Meilensteine nicht entsprechend dem der Europäischen Union obliegenden Beitrag zur Begrenzung der Erderwärmung auf 1,5°C gesetzt wurden. Wir sprechen uns daher dafür aus, das FF55-Paket neu auf dieses Ziel hin auszurichten. Zugleich sind wir nicht davon überzeugt, dass die KOM die ihr gegebenen Möglichkeiten ausschöpft, die von ihr vorgeschlagenen Gesetzesvorhaben sozial und sozialverträglich auszugestalten. Konsequenter Klimaschutz erfordert tiefe wirtschaftliche Einschnitte, die sowohl aus Gründen der sozialen Akzeptanz wie aus Gründen der Gerechtigkeit und der Sozialverträglichkeit abgedeckt werden müssen. Dies ist aus kirchlicher Perspektive ein besonderes Anliegen, da es ihr stets darum geht, Schöpfungsverantwortung und soziale Verantwortung miteinander zu verknüpfen. Nur unter der Bedingung einer solchen Balance wird es gelingen, in den schwierigen Umbrüchen, die der Klimawandel und die Maßnahmen zu seiner Begrenzung mit sich bringen, das hohe Gut des gesellschaftlichen Zusammenhalts in der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten zu bewahren.

I. Grundsätzliches

Papst Franziskus erinnert uns immer wieder und zuletzt anlässlich der UN-Klimakonferenz in Glasgow [im Folgenden: COP 26] daran, dass wir zur Bewahrung der Schöpfung und zum Schutz gerade der ärmsten und verletzlichsten Menschen dieser Erde eine globale Erwärmung auf über 1,5°C verhindern müssen. Diese Ärmsten und Schwächsten hat die Kirche besonders im Blick, da sie der Klimawandel als erste und am schwersten trifft. Der IPCC hat dabei in seinem 1,5°C-Bericht überzeugend dargelegt, wie die Risiken für die Schöpfung bei einer Erderwärmung schon zwischen 1,5°C und 2°C mit jedem Zehntel Grad zusätzlicher Temperatur exponentiell anwachsen. Die Vertragsstaaten des Pariser Klimaabkommens haben diese Feststellung in Paragraph 21 ihrer Abschlusserklärung zur COP26 explizit aufgegriffen und ihre Entschlossenheit betont, sich um eine Begrenzung der Erderwärmung auf 1,5°C zu bemühen.

Wir halten daher daran fest¹, dass die Europäische Union den ihr obliegenden Beitrag zur Begrenzung der Erderwärmung auf 1,5°C erbringen muss. Sie darf den ihr nach ihrer Einwohnerzahl zukommenden Anteil am globalen CO₂-Restbudget für dieses Ziel nicht überschreiten. Das erst Mitte letzten Jahres in Kraft getretene, neue europäische Klimaschutzziel für 2030, die beschlossenen 55 % Treibhausgasreduktionen „netto“ – also unter Anrechnung von angenommenen Senkenleistungen - im Vergleich zu 1990, erlaubt aber einen so hohen Treibhausgasausstoß bis 2030, dass es nicht realistisch erscheint, dass die Europäische Union das ihr dann noch

¹ Katholisches Büro, Stellungnahme zum Europäischen Klimagesetz, S. 2 f., unter: <https://cutt.ly/xOHPhpS>.

verbleibende CO₂-Restbudget einhalten (können) wird. Erst recht verunmöglicht es das europäische Klimaschutzziel 2030, die derzeit noch verbleibenden Emissionsmöglichkeiten im Sinne des Vorsorgeprinzips und der inter- wie intragenerationellen Gerechtigkeit auf die kommenden Jahrzehnte zu verteilen. Auch das europäische Langfristziel der Klimaneutralität erst im Jahr 2050 sehen wir vor diesem Hintergrund kritisch, denn der auf diesem Emissionsreduktionspfad zu erwartende Treibhausgasausstoß bis 2050 dürfte das europäische CO₂-Restbudget deutlich überschreiten.

Um den ihr zur Begrenzung der Erderwärmung auf 1,5°C zukommenden Beitrag auf den Weg zu bringen, muss die Europäische Union im Jahr 2030 CO₂-Einsparungen in Höhe von um die 65% im Vergleich zu 1990 erreichen².

Wir erinnern in diesem Kontext daran, dass die Abschlusserklärung der COP 26 in ihrem Paragraph 29 auch die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten als Vertragsstaaten des Pariser Klimaabkommens dazu aufruft, ihre Klimaschutzziele für 2030 zu überprüfen und bis 2022 in Übereinstimmung mit den Pariser Temperaturzielen zu bringen. Dies können die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten tun, indem sie das europäische Klimaschutzziel 2030 auf die oben dargestellten -65% erhöhen. **Das FF55-Paket bietet schon jetzt die Anknüpfungspunkte, um dieses erhöhte Klimaschutzziel umzusetzen, indem nämlich die im Rahmen des FF55-Pakets vorgeschlagenen Maßnahmen neu an der Zielmarke der CO₂-Einsparungen von 65% im Vergleich zu 1990 bis 2030 ausgerichtet werden. Der Emissionsminderungspfad der Europäischen Union bis 2030 muss so nahe wie möglich an das -65%-Ziel heranführen und dabei so ausgestaltet sein, dass im Jahr 2030 gegebenenfalls noch hierzu fehlende Reduktionen danach schnellstmöglich nachgeholt werden können.** Dies bedeutet insbesondere, dass nicht nur unmittelbare und kurzfristige Treibhausgasreduzierungen, sondern auch der strategische Aufbau von Kapazitäten zur mittelfristigen Treibhausgasreduktion – etwa im Gebäudesektor – entschieden und schnell vorangetrieben werden müssen.

Vor diesem Hintergrund möchten wir zu einigen ausgewählten Vorhaben des FF55-Pakets Stellung nehmen. Wir behalten uns vor, diese Stellungnahme zu einem späteren Zeitpunkt um weitere Aspekte dieser und um Ausführungen zu anderen Vorhaben des FF55-Pakets zu ergänzen.

II. Im Einzelnen

1. Linearer Reduktionsfaktor (Artikel 1 Nr. 10 der Richtlinie zur Änderung von Richtlinie 2003/87/EG, COM(2021) 551 final)

Die KOM schlägt eine Überarbeitung des Artikel 9 der Richtlinie 2003/87/EG durch Hinzufügen eines neuen Absatzes vor, nach dessen Satz 1 im Jahr nach dem Inkrafttreten der Änderung eine noch zu beziffernde Anzahl von Emissionszertifikaten aus dem Europäischen Emissionshandel herausgenommen und nach dessen Satz 3 der bisher für die IV. Handelsperiode des Europäischen Emissionshandels [im Folgenden: ETS] vorgesehene Lineare Reduktionsfaktor [im Folgenden: LRF] der Obergrenze des vom ETS zugelassenen Emissionsvolumens [im Folgenden: Cap] von 2,2% auf 4,2% erhöht werden soll.

Zu begrüßen ist hier zunächst, dass die KOM sowohl Emissionszertifikate einmalig aus dem ETS löschen, als auch den LRF deutlich erhöhen will. Aus der Begründung des Vorschlags ergibt sich dabei, dass die einmalige Löschung von Emissionszertifikaten im Jahr des Inkrafttretens des erhöhten LRF den ETS so stellen soll, als ob der neuen LRF schon ab 2021 angewendet worden wäre³. Diese Konkretisierung findet sich allerdings im Wortlaut des Änderungsvorschlags Nr. 10 nicht wieder. Dabei ist ein einmaliger, nachholender Abbau von Emissionszertifikaten grundsätzlich positiv zu bewerten, da mit ihm sichergestellt wird, dass CO₂-Einsparungen, die sich aufgrund der zur Verhandlung der Reform des ETS benötigten Zeit verzögern, bald und in vollem Umfang nachgeholt werden. Ohne einen solchen einmaligen, nachholenden Abbau von

² Vgl. Katholisches Büro, Kirchliche Anliegen zur Klimaschutzpolitik im Rahmen der Koalitionsverhandlungen, S. 11 f., unter: <https://cutt.ly/oOHASOR>.

³ COM(2021) 551 final (deutsche Fassung), S. 20.

Emissionszertifikaten müsste der LRF je nach Jahr seines Inkrafttretens zunehmend deutlich erhöht werden⁴. **Wir regen daher an, die genannte Konkretisierung in den Gesetzeswortlaut des neuen Absatzes von Artikel 9 aufzunehmen und in diesem klar zu formulieren, dass die einmalige Löschung von Emissionszertifikaten im Jahr des Inkrafttretens des neuen LRF den ETS so stellen soll, als ob der neuen LRF schon ab 2021 angewendet worden wäre.**

Im Übrigen erscheint die Erhöhung des LRF auf 4,2% in Kombination mit einer einmaligen, nachholenden Streichung der seit 2021 mit diesem LRF abzubauenen Emissionszertifikate zwar grundsätzlich geeignet, den ETS so auszurichten, dass er den von ihm zu erbringenden Anteil an CO₂-Reduktionen am EU-Klimaschutzziel bis 2030 leistet. Für die Erbringung des der Europäischen Union nach ihrer Einwohnerzahl obliegenden Beitrags zur Begrenzung der Erderwärmung auf 1,5°C allerdings, den CO₂-Einsparungen in Höhe von 65% bis 2030 im Vergleich zu 1990, reichen diese Modifikationen nicht aus. **Auf der Grundlage von Berechnungen des Umweltbundesamtes⁵ regen wir daher an, den LRF im ETS auf 5,1% ab 2021 anzuheben, um im ETS bis zum Jahr 2030 Treibhausgasmininderungen von 70% im Vergleich zu 2005 als Anteil des ETS am EU-Gesamtziel von - 65% zu erreichen. Dies sollte in der von der KOM vorgeschlagenen Kombination geschehen: In dem Jahr des Inkrafttretens des neuen LRF von 5,1% wird zusätzlich einmalig eine Anzahl von Emissionszertifikaten aus dem ETS gelöscht, die rechnerisch derjenigen Menge von Zertifikaten entspricht, die seit 2021 mit einem LRF von 5,1% hätte abgebaut werden müssen.** Sollte eine Erhöhung des LRF sich allerdings verzögern und etwa erst 2026 in Kraft treten, würde – erneut auf der Basis von Berechnungen des Umweltbundesamtes⁶ zur Erreichung des 65%-Ziels – eine Erhöhung des LRF auf 7,9% jährlich erforderlich. Um einen solchen noch höheren LRF und die damit verbundene noch erheblichere, jährliche Verminderung der im ETS zur Verfügung stehenden Emissionszertifikate zu vermeiden, sollte die genannte Erhöhung des LRF schnellstmöglich verabschiedet werden.

Alternativ kann überlegt werden, ob eine einmalige Entnahme einer bestimmten Menge von Emissionszertifikaten aus dem ETS („Rebasing“) bereits im Jahr 2022, spätestens 2023 – also im Jahr vor dem von der KOM als wahrscheinlich angesehenen Inkrafttreten der MSR-Reform - mit einem Beschluss zusätzlich zu der im FF55-Paket vorgesehenen Änderung des LRF nicht ein noch effektiveres Mittel wäre, die Preisbildung im ETS auf die Erreichung des Klimaschutzziels 2030 hin auszurichten. Je nachdem wie viele Emissionszertifikate dann aus dem ETS herausgenommen würden, könnte eine moderatere Erhöhung des LRF ausreichen.

Unabhängig hiervon sollte der europäische Gesetzgeber aus unserer Sicht allerdings wenigstens im Rahmen der Begründung der Änderungsrichtlinie zur Richtlinie 2003/87/EG darlegen, mit welchem LRF er für die Jahre 2035, 2040 und 2045 rechnet, um den ETS auf das Ziel der EU-weiten Klimaneutralität bis 2050 auszurichten. Dies gilt sowohl für den Fall, dass ein LRF von 4,2%, als auch für den Fall, dass ein höherer LRF wie der von uns befürwortete LRF von 5,1% zwischen 2021 und 2030 beschlossen werden sollte. Denn zwar sehen wir den LRF in Höhe von 4,2% aus den genannten Gründen kritisch. Jedoch halten wir es in jedem Fall aus Gründen der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Planbarkeit und politischen Transparenz für notwendig, dass der europäische Gesetzgeber plausibel macht, welche CO₂-Reduktionserfordernisse im ETS nach 2030 mit einer Entscheidung für einen bestimmten LRF zwischen 2021 und 2030 einhergehen. Eine hinreichend konkrete Festlegung der nach 2030 erforderlich werdenden CO₂-Einsparungen hält das deutsche Bundesverfassungsgericht mit Blick auf die Klimaschutzbemühungen Deutschlands sogar für verfassungsrechtlich zwingend erforderlich. In seinem Klimaschutzbeschluss vom März 2021 formuliert das Gericht, dass es „*verfassungsrechtlich unerlässlich ist (...), dass weitere Reduktionsmaßgaben rechtzeitig über das Jahr 2030 hinaus und zugleich*

⁴ COM, SWD(2021) 601 final, Part 1/4, S. 37 f.

⁵ Umweltbundesamt, Raising the EU 2030 GHG Emission Reduction Target – Implications for ETS and non-ETS sectoral targets, 28. October 2020, S. 4, bei einem angenommenen Anteil der ETS-Emissionen an den EU-Gesamtemission von 35%.

⁶ Ebd.

hinreichend weit in die Zukunft hinein festgelegt werden. Nur so kann ein Planungshorizont entstehen, vor dem Anreiz und Druck erwachsen, die erforderlichen, teils langwierigen Entwicklungen in großer Breite in Gang zu setzen“ (Bundesverfassungsgericht, 1 BvR 2656/18 - 1 BvR 78/20 - 1 BvR 96/20 - 1 BvR 288/20, Beschluss vom 24.3.2021, Rz. 253). Das deutsche Bundes-Klimaschutzgesetz enthielt keinen solchen Planungshorizont ab 2030, weswegen es vom Bundesverfassungsgericht dann auch in diesem Teil für verfassungswidrig erklärt wurde.

Dabei gilt es zu bedenken, dass es sich aus Gründen der Generationengerechtigkeit nicht nur verbietet, die jungen und die ihnen nachfolgenden Generationen unverhältnismäßig mit CO₂-Reduktionserfordernissen zu belasten. Dieses Verbot ist ein Minimalstandard und ergibt sich schon aus dem deutschen Verfassungsrecht, nach dem es *„aus dem Gebot der Verhältnismäßigkeit folgt, dass nicht einer Generation zugestanden werden darf, unter vergleichsweise milder Reduktionslast große Teile des CO₂-Budgets zu verbrauchen, wenn damit zugleich den nachfolgenden Generationen eine (...) radikale Reduktionslast überlassen und deren Leben schweren Freiheitseinbußen ausgesetzt würde.“* (Bundesverfassungsgericht, 1 BvR 2656/18 - 1 BvR 78/20 - 1 BvR 96/20 - 1 BvR 288/20, Beschluss vom 24.3.2021, Rz. 192). Aus Gründen der Generationengerechtigkeit ist es vielmehr darüber hinaus erforderlich, diejenigen Generationen, die bereits viele Treibhausgase emittiert haben, stärker zu belasten, und so der jungen und den folgenden Generationen mehr Emissionsmöglichkeiten zu belassen. Daher sollten CO₂-Reduktionen auch nicht (mehr) stetig linear über die nächsten Jahrzehnte, sondern überproportional heute und in den nächsten Jahren verwirklicht werden. Der LRF der 2020er Jahre sollte dementsprechend (deutlich) höher als der nach 2030 sein und sich so dem Anspruch einer überproportionalen CO₂-Ausstoßminderung heute und in den nächsten Jahren zumindest annähern.

2. Ausnahme von Zertifikatsabgabepflicht für CO₂-Emissionen bei Carbon Capture and Use (Artikel 1 Nr. 2 (a) und Nr. 15 (e) der Richtlinie zur Änderung von Richtlinie 2003/87/EG, COM(2021) 551 final)

Weitere Vorschläge der KOM betreffen Änderungen an Artikel 3 Absatz 1 (b) und die Einfügung eines neuen Artikel 12 Absatz 3b) in die Richtlinie 2003/87/EG. Durch diese Änderungen soll festgeschrieben werden, dass eine Verpflichtung zur Abgabe von ETS-Emissionszertifikaten nicht für CO₂-Emissionen besteht, die als „abgeschieden und dauerhaft in einem Produkt chemisch eingebunden“ sind, „so dass sie bei normalem Gebrauch nicht in die Atmosphäre gelangen“. Die KOM will sich dann mit dem nächsten Satz des neuen Artikel 12 Absatz 3b) zum Erlass delegierter Rechtsaktes ermächtigen lassen, in denen die Voraussetzungen festgelegt werden, wonach Treibhausgase als „dauerhaft in einem Produkt chemisch gebunden“ und „bei normalem Gebrauch nicht in die Atmosphäre“ gelangend zu qualifizieren sind. Der zuständige Ausschuss des Europäischen Parlaments ist hierbei im Ausschussverfahren unter Berücksichtigung der Verordnung (EU) 182/2011 zu beteiligen.

Diesen Änderungsvorschlag der KOM halten wir für sehr problematisch. Bereits in unserer Stellungnahme zum Europäischen Klimagesetz⁷ haben wir uns gegen die Konstruktion des EU-Klimaschutzziels 2030 als „Netto“-Ziel, in dem Ausstoß und Abbau von Treibhausgasemissionen direkt und ohne separate Ausweisung miteinander verrechnet werden, ausgesprochen. Solche „Netto“-Klimaschutzziele führen zu Intransparenz bei der Bewertung von CO₂-Reduktionsanstrengungen, zur Verwässerung von Klimaschutzzielen sowie von politischer wie gesellschaftlicher Verantwortung und geben Wirtschaft und Gesellschaft keine hinreichende Orientierung für die effiziente Lenkung ihrer begrenzten Ressourcen und Investitionen. Die Herausnahme von CO₂-Emissionen aus der Zertifikatsabgabeverpflichtung, weil sie chemisch permanent in einem Produkt so gebunden werden, dass sie bei normalem Gebrauch nicht in die Atmosphäre gelangen, hat ähnliche Effekte: Sie führt zu Intransparenz, suggeriert eine Verminderung des CO₂-Ausstoßes, wo keine stattfindet, und macht die Signale für die Ressourcen- und Investitionslenkung noch diffuser.

⁷ Katholisches Büro, Stellungnahme zum Europäischen Klimagesetz, S. 3 f., unter: <https://cutt.ly/xOHPhpS>.

Wir halten es daher für erforderlich, den Ausstoß von CO₂-Emissionen, die chemisch permanent mit einem Produkt so verbunden werden, dass sie nicht in die Atmosphäre gelangen können, zertifikatsabgabepflichtig zu belassen. Das gilt umso mehr für chemisch permanent in einem Produkt gebundene CO₂-Emissionen, die lediglich bei „normalem Gebrauch“ des Produkts nicht in die Atmosphäre gelangen. Denn für die Frage, ob in einem Produkt gebundene CO₂-Emissionen in die Atmosphäre gelangen, ist der gesamte Lebenszyklus des betreffenden Produkts relevant. **Der Vorschlag der KOM zur Änderung des Artikel 3 Absatz 1 (b) und zur Einfügung eines neuen Artikel 12 Absatz 3b) ist daher zu streichen.**

Wir sprechen uns vielmehr dafür aus, nur solche CO₂-Emissionen, die chemisch permanent in einem Produkt so eingebunden sind, dass sie in dessen gesamtem Lebenszyklus nicht in die Atmosphäre gelangen, getrennt zu erfassen und diese dann in einem separaten System zu ‚belohnen‘. Dies kann im Rahmen eines erweiterten ETS, eines zusätzlichen separaten Negativen Emissionshandelssystems oder in einer anderen, ähnlichen Konstruktion geschehen. Mit einer getrennten Behandlung wird in jedem Fall mehr Transparenz geschaffen, bleibt politische und gesellschaftliche Verantwortung zuweisbar und werden marktwirtschaftliche Impulse für Innovation gesetzt. Dabei sollten auch separate CO₂-Minderungs- und CO₂-Entnahmeziele gesetzt werden, für die wir uns bereits an anderer Stelle ausgesprochen haben⁸, und das CO₂-Minderungsziels dann als Mindestziel⁹ festgelegt werden, damit es nicht zu einer Verringerung der Anstrengungen für eine kurz- und mittelfristigen CO₂-Ausstoßminderung kommt.

3. Mindestpreis für Emissionszertifikate

Wir bedauern, dass die KOM die Einführung eines Mindestpreises für Emissionszertifikate zwar in ihrem Impact Assessment¹⁰ erwogen, aber soweit ersichtlich keinen Vorschlag zur Einführung eines solchen Mindestpreises im Rahmen ihrer Vorschläge zur Überarbeitung des ETS vorgelegt hat. Wir halten einen solchen Mindestpreis im ETS aber für erforderlich, da dieses Instrument schon kurz- und mittelfristig wichtige zusätzliche Preisanreize für das Energiepreissystem setzt¹¹. Darüber hinaus weist die KOM in ihrem Impact Assessment¹² zurecht darauf hin, dass im System des ETS bisher kein Mechanismus existiert, kurzfristig eintretende Störungen und Volatilitäten aufzufangen. Ein fester oder prozentual jährlich steigender Zertifikatsmindestpreis könnte dies nach Einschätzung der KOM aber sehr wohl leisten. **Wir sprechen uns daher dafür aus, die vorgeschlagenen Änderungen des ETS um die Einführung eines solchen Mindestpreises für Emissionszertifikate zu ergänzen.** Ob sich für dessen Ausgestaltung die von der KOM in ihrem Impact Assessment¹³ dargestellte Konstruktion, der Auction Reserve Price mit Verschiebung nicht versteigertes Zertifikate in die MSR, am besten eignet, bedarf einer vertiefteren Diskussion an anderer Stelle.

4. Verknüpfung der kostenlosen Zuteilung von Emissionszertifikaten mit der Umsetzung von Energieauditeempfehlungen (Artikel 1 Nr. 12 (a) (i) der Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG, COM(2021) 551 final)

Mit Blick auf die kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten im ETS schlägt die KOM die Einfügung eines dritten Unterabsatzes in Artikel 10a Absatz 1 der Richtlinie 2003/87/EG vor. Nach diesem Unterabsatz sollen Anlagen, die nach der Neufassung¹⁴ des Artikels 8 Absatz 4 der Richtlinie 2012/27/EU [im Folgenden: Energieeffizienzrichtlinie] zur Durchführung eines Energieaudits verpflichtet sind, nur dann eine kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten in vollem

⁸ Katholisches Büro, Stellungnahme zum Europäisches Klimagesetz, S. 3 f., unter: <https://cutt.ly/xOHPhpS>.

⁹ Vgl. Katholisches Büro, Kirchliche Forderungen zur Klimaschutzpolitik im Rahmen der Koalitionsverhandlungen, S. 4 f., unter: <https://cutt.ly/oOHASOR>.

¹⁰ COM, SWD(2021) 601 final, Part 1/4, S. 42.

¹¹ Zehn Thesen zum Klimaschutz. Ein Diskussionsbeitrag, hrsg. vom Sekr. der DBK, 2019, S. 19.

¹² COM, SWD(2021) 601 final, Part 1/4, S. 42.

¹³ KOM, SWD(2021) 601 final, Part 1/4, S. 42.

¹⁴ COM(2021) 558 final.

Umfang gewährt werden, wenn diese die Empfehlungen des Auditberichts umgesetzt haben, sofern die Amortisationszeit für die betreffenden Investitionen fünf Jahre nicht überschreiten und die Kosten dieser Investitionen verhältnismäßig sind. Andernfalls soll die Menge der kostenlos zuzuteilenden Zertifikate nach dem neu vorgeschlagenen dritten Unterabsatz in Artikel 10a Absatz 1 um 25 % verringert werden, es sei denn der Betreiber weist nach, dass er andere Maßnahmen umgesetzt hat, die zu Verringerungen der Treibhausgasemissionen führen, die den im Auditbericht empfohlenen gleichwertig sind.

Den im vorgeschlagenen dritten Unterabsatz für Artikel 10a Absatz 1 zum Ausdruck kommenden Ansatz, dass die Zuteilung kostenloser Emissionszertifikate an energieauditverpflichtete Unternehmen von deren Umsetzung der Empfehlungen des Auditberichts abhängig gemacht wird, halten wir dem Grundsatz nach für sinnvoll. Es erscheint hilfreich, wenn nicht sogar notwendig, zusätzliche Anreize für Unternehmen zur Umsetzung der ihnen im Rahmen eines Energieaudits empfohlenen Energieeffizienzmaßnahmen zu schaffen. Jedoch überzeugt die in dem Vorschlag des dritten Unterabsatzes von der KOM gewählte Ausformung dieses Ansatzes nicht. Die KOM selbst weist in ihrem Impact Assessment¹⁵ darauf hin, dass die von ihr vorgeschlagene Verknüpfung auf das System der kostenlosen Zuteilung von Emissionszertifikaten lediglich geringe Auswirkungen haben wird, da die Nicht-Inanspruchnahme von kostenlosen Zertifikaten die Wahrscheinlichkeit der Anwendung des cross-sektoralen Korrekturfaktors des ETS verringert. Dieser Korrekturfaktor sorgt bei Überschreitung der nach den Artikeln 10a Absatz 5 und Absatz 5a der Richtlinie 2003/87/EG bestimmten Höchstmenge der kostenlosen Emissionszertifikate dafür, dass die Zuteilung von kostenlosen Emissionszertifikaten in allen Sektoren gleichmäßig gekürzt wird. Es kann also für ein Unternehmen unter Umständen günstiger sein, 25% seiner kostenlosen Emissionszertifikate zu verlieren und damit zur Nutzung durch andere Unternehmen freizugeben, statt bei Überschreitung der Höchstmenge der kostenlosen Emissionszertifikate über die Anwendung des cross-sektoralen Korrekturfaktors in seinem Sektor insgesamt weniger kostenlose Emissionszertifikate zu erhalten.

Wir halten es daher für erforderlich, den von der KOM vorgeschlagenen dritten Unterabsatz für Artikel 10a Absatz 1 Richtlinie 2003/87/EG grundlegend zu überarbeiten.

Ein Ansatzpunkt für eine solche Überarbeitung wäre es, die Anzahl der zugewiesenen kostenlosen Emissionszertifikate, die wegen Nichtumsetzung der Empfehlungen eines Energieaudits nach dem Kommissionsvorschlag um 25% verringert werden sollen, als verwendete bzw. zugewiesene Emissionszertifikate zu qualifizieren und bei der Berechnung der Gesamtmenge der zugewiesenen kostenlosen Emissionszertifikate mitzuzählen. Damit hätte die Regelung des vorgeschlagenen dritten Unterabsatzes von Artikel 10a Absatz 1 nicht mehr die Folge, dass sie die Anwendung des cross-sektoralen Korrekturfaktors unwahrscheinlicher macht. In einer solchen Konstruktion könnte auch darüber nachgedacht werden, ob nicht ein höherer Prozentsatz der einem Unternehmen kostenlos zugewiesenen Emissionszertifikaten von dessen Erfüllung der Empfehlungen des Energieauditberichts abhängig gemacht werden sollte.

Für wenig zielführend halten wir darüber hinaus, dass die KOM in Satz 1 des vorgeschlagenen dritten Unterabsatzes die kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten nur von solchen Empfehlungen des Auditberichts abhängig machen will, die durch Investitionen mit einer Amortisationszeit von bis zu fünf Jahren umsetzbar und deren Kosten verhältnismäßig sind. Denn zum einen dürfte gerade die Umsetzung von tiefergehenden Energieeffizienzmaßnahmen bei großen Emittenten nicht selten kostenintensiv und langwierig sein, weswegen für diese der vorgeschlagene dritte Unterabsatz des Artikel 10a Absatz 1 und die von ihm erhoffte Anreizwirkung seltener zum Tragen kommen wird. Zum anderen greift der Ansatz der Amortisationszeit zu kurz. Die Energieeffizienzrichtlinie selbst schreibt schon jetzt als eines der Mindestkriterien für Energieaudits vor, dass diese nach Möglichkeit auf einer Lebenszyklus-Kostenanalyse basieren sollen anstatt auf einfachen Amortisationszeiten¹⁶. **Wir regen daher an, diesen Lebenszyklus-**

¹⁵ COM, SWD(2021) 601 final, Part 4/4 Annex 9, S. 13.

¹⁶ Siehe Kriterium e) der Mindestkriterien für Energieaudits, Richtlinie 2012/27/EG, Annex VI.

Kostenansatz auch in einer im o.g. Sinn verbesserten Konstruktion des dritten Unterabsatzes zu Artikel 10a Absatz 1 der Richtlinie 2003/87/EG zu verwenden. Zum dritten schließlich erscheint die Vorgabe des Satz 1 des dritten Unterabsatzes, dass die Kosten der Umsetzung der Energieauditempfehlungen verhältnismäßig sein müssen, als ein auf der Hand liegendes Einfallstor für sehr unterschiedliche, kaum überprüfbare Bewertungen. So wird nicht einmal konkretisiert, welcher Faktor hier ins Verhältnis zu den Kosten gesetzt werden soll. **Dieser Satzteil sollte daher gestrichen werden.**

5. Marktstabilitätsreserve (Artikel 2 Nr. 1 (b) und (c) zur Änderung des Beschlusses (EU) 2015/1814)

Im Rahmen des FF55-Pakets schlägt die KOM auch einige Änderungen der Entscheidung (EU) 2015/1814 und der darin geregelten Marktstabilitätsreserve [im Folgenden: MSR] vor. Zu diesen Änderungen gehören Änderungen am Mechanismus der Aufnahme eines Teils der im Umlauf befindlichen Emissionszertifikate [im Folgenden: TNAC, Abkürzung von *total number of allowances in circulation*], die Ausgangspunkt für die Identifikation von Überschüssen sind, in die MSR. Durch eine Änderung des Absatz 5 des Artikels 1 des Beschlusses (EU) 2015/1814 soll die MSR zukünftig bei einer TNAC zwischen der Höchstgrenze von 833 Millionen und 1096 Millionen Emissionszertifikaten diese Differenz und bei einer TNAC von mehr als 1096 Millionen bis zum 31.12.2030 jeweils 24% der von den Mitgliedstaaten zu versteigernden Emissionszertifikate aufsaugen. Als eine weitere Änderung schlägt die KOM vor, durch die Ersetzung des bisherigen Artikel 1 Absatz 5a des Beschlusses (EU) 2015/1814 ab dem Jahr 2023 alle über 400 Millionen Emissionszertifikate hinausgehenden Zertifikate in der MSR zu löschen.

Zunächst ist es zu begrüßen, dass die KOM im Rahmen des FF55-Pakets auch eine Reform der MSR angeht, denn die MSR steht vor großen Herausforderungen. Zum einen ist es erforderlich, den bestehenden Überschuss an Emissionszertifikaten, der sich in den letzten Jahren auch, aber nicht nur durch den Covid19-Effekt angesammelt¹⁷ hat, abzubauen und soweit wie möglich an eine festgelegte Höchstgrenze der TNAC - derzeit 833 Millionen Emissionszertifikate - heranzubringen. Zum anderen muss die MSR in ihren Parametern so modifiziert werden, dass der Aufbau weiterer Zertifikatsüberschüsse, die durch zukünftige Covid19-Effekte, insbesondere aber auch ein erfolgreiches Vorantreiben des Ausbaus der erneuerbaren Energien und des Kohleausstiegs zu erwarten sind, verhindert wird.

Ob die von der KOM vorgeschlagenen Änderungen zur Entscheidung (EU) 2015/1814 diese Ziele erfüllen, kann hier nicht abschließend beurteilt werden. Jedoch halten wir die mit dem neuen Absatz 5 des Artikel 1 der Entscheidung (EU) 2015/1814 vorgeschlagenen Änderungen – die automatische Einziehung der Differenz zwischen der TNAC-Höchstgrenze und 1096 Millionen Emissionszertifikaten sowie von 24% der TNAC bei Vorliegen von mehr als 1096 Millionen Emissionszertifikaten – vielleicht nicht für das beste, aber doch für ein geeignetes Mittel, den Überschuss von Emissionszertifikaten zumindest mittelfristig abzubauen. **Es spricht aus unserer Sicht allerdings viel dafür, dass die aktuellen Schwellenwerte des TNAC-Korridors von 400 bis 833 Millionen Emissionszertifikaten zu hoch angesetzt sind und nach unten korrigiert werden sollten.** Der TNAC - Schwellenwertkorridor sollte bei seiner Festlegung einen Liquiditätsbedarf des Marktes widerspiegeln, der als konstant angenommen wurde und nach den derzeitigen Regeln immer noch wird. Diese Annahme steht aber im Gegensatz zu dem kontinuierlich sinkenden Cap des ETS und der fortschreitenden Dekarbonisierung des Stromsektors¹⁸. Dabei lagen die verifizierten

¹⁷ Nach Angaben der KOM (Report on the Functioning of the European Carbon Market 2020, COM(2021) 950 final, S. 27) betrug der Überschuss im ETS im Jahr 2019 1385 Millionen Emissionszertifikate im Umlauf, im Jahr 2020 waren es rund 1579 Millionen. Laut KOM (2021/C 187/02) wurden 24% dieser Emissionszertifikate in die MSR eingestellt, also rund 379 Millionen, so dass die TNAC sich vom 1. September 2021 bis zum 31. August 2022 auf insgesamt 1199 Millionen Emissionszertifikate beläuft.

¹⁸ Umweltbundesamt, Structural Supply side Management in EU-ETS – Reviewing the Market Stability Reserve, Climate Change 39/2021, S. 14.

Emissionen im ETS bereits in den Jahren zwischen 2013 und 2019 durchschnittlich um ca. 220 Millionen Zertifikate niedriger als das nominale Cap des ETS¹⁹.

Wir regen daher an, die Parameter der MSR weitergehend als bisher in dem neu vorgeschlagenen Absatz 5 vorgesehen und zwar im Sinne des MSR3-Szenarios des Impact Assessments der KOM²⁰ zu stärken. In diesem Szenario wird das MSR-Intake nicht nur auf 33% erhöht, sondern auch die Höchstgrenze der TNAC auf 700 Millionen Zertifikate abgesenkt und dann ggf. zusätzlich gekoppelt an das Cap weiter vermindert. Auch die Untergrenze der TNAC sollte mit Blick auf den tatsächlichen Liquiditätsbedarf des Marktes überdacht und ggf. – einmalig und/oder gekoppelt an das sinkende Cap - nach unten korrigiert werden.

Wir begrüßen schließlich, dass mit dem von der KOM vorgeschlagenen Absatz 5a für Artikel 1 des Beschlusses (EU) 2015/1814 ab dem Jahr 2023 alle über 400 Millionen Emissionszertifikate hinausgehenden Zertifikate in der MSR automatisch gelöscht werden sollen. Die Loslösung des Invalidierungsmechanismus vom Auktionsvolumen des vorherigen Jahres und seine Koppelung an die Untergrenze der TNAC halten wir grundsätzlich für sinnvoll. **Allerdings sollte der Invalidierungsmechanismus im Richtlinienwortlaut des Absatz 5a an diese TNAC-Untergrenze und nicht an eine absolute Zahl wie die der 400 Millionen Zertifikate gekoppelt werden.**

6. CO₂-Reduktionsverpflichtungen nach der EU-Klimaschutzverordnung im Nicht-ETS-Bereich (Artikel 1 Nr. 1 und Nr. 3 des Entwurfs einer Verordnung zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/842, COM (2021) 555 final)

Nach dem Vorschlag der KOM zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/842 [im Folgenden: EU-Klimaschutzverordnung] soll deren Artikel 1 zukünftig die EU-Mitgliedstaaten darauf verpflichten, in den Sektoren Gebäude, Transport, Nicht-ETS-Industrie, Landwirtschaft, Abfall und flüchtige Emissionen [im Folgenden: Nicht-ETS-Bereich] bis 2030 Treibhausgasemissionsreduktionen in Höhe von 40% - statt wie bisher 30% - im Vergleich zu 2005 zu erreichen. Durch Änderungen an Artikel 4 und dem Annex 1 der EU-Klimaschutzverordnung werden dann spezifische CO_{2äq}-Minderungsziele für jeden einzelnen EU-Mitgliedstaat festgelegt, die diese bis 2030 erreichen müssen und die in der Summe im Jahr 2030 zu Treibhausgasreduktionen in Höhe von 40% im Nicht-ETS-Bereich führen sollen.

Wir begrüßen, dass die KOM keine Änderungen an Umfang (den erfassten Nicht-ETS-Sektoren) und Verbindlichkeit (Verpflichtung auf prozentual ausgewiesene Treibhausgasreduktionsziele 2030, die über lineare Emissionsminderungen zu realisieren sind) der EU-Klimaschutzverordnung vorschlägt. Wir halten es für sinnvoll, die EU-Mitgliedstaaten jedenfalls noch auf absehbare Zeit nicht aus ihrer Verantwortung für die Erreichung des von ihnen zu erbringenden Anteils an den EU-Klimaschutzanstrengungen im Nicht-ETS-Bereich zu entlassen. Denn sie besitzen über die Ausgestaltung ihrer mitgliedstaatlichen Klimaschutzpolitik einen großen, angesichts der Dringlichkeit verstärkter Klimaschutzbemühungen zur Erreichung des 1,5°C-Ziels vielleicht entscheidenden Einfluss auf die Klimaschutzperformance in den Nicht-ETS-Sektoren. Staaten können Wirtschaftsakteure in ihren Klimaschutzbemühungen unterstützen, indem sie bspw. systemische Transformationsherausforderungen angehen, Marktversagen adressieren sowie Infrastruktur, Förderung und Regulierung bereitstellen. Darüber hinaus stehen die EU-Mitgliedstaaten bzw. ihre Regierungen ihren Bürgerinnen und Bürgern gegenüber in der politischen Verantwortung für hinreichenden Klimaschutz und können hierfür auch von diesen am transparenten Maßstab mitgliedstaatlicher Emissionsreduktionsziele demokratisch zur Verantwortung gezogen werden.

Allerdings müssen aus unserer Sicht auch der Nicht-ETS-Bereich und der von ihm zu leistende Anteil an der für 2030 erforderlichen Gesamtemissionsminderung in der Europäischen Union auf das dem Rest-CO₂-Budget der Europäischen Union für das 1,5°C-Ziel entsprechende Ziel der CO₂-Minderungen in Höhe von 65% bis 2030 im Vergleich zu 1990 ausgerichtet werden.

¹⁹ Umweltbundesamt, Raising the EU 2030 GHG Emission Reduction Target, s.o. Fn. 9, S. 19.

²⁰ COM, SWD(2021) 601 final, Part 1/4, S. 40 f.

Die von der KOM vorgeschlagenen Änderungen der EU-Klimaschutzverordnung tun dies nicht. Nach Berechnungen des Umweltbundesamts²¹ müssen im Nicht-ETS-Bereich CO₂-Emissionsreduktionen in Höhe von 54% bis 2030 im Vergleich zu 2005 geleistet werden, um zusammen mit dem vom ETS zu erbringenden Beitrag²² im Jahr 2030 insgesamt CO₂-Minderungen in Höhe von 65% im Vergleich zu 1990 zu erreichen. Diese CO₂-Einsparverpflichtungen in Höhe von 54% bis 2030 im Nicht-ETS-Bereich sind dann nach dem üblichen, in der EU-Klimaschutzverordnung vorgeschriebenen Verfahren auf die EU-Mitgliedstaaten zu verteilen und durch mitgliedstaatspezifische Emissionsminderungsziele für 2030 zu konkretisieren.

Darüber hinaus sprechen wir uns dafür aus, den für den Nicht-ETS-Bereich insgesamt in der Zeitperiode 2021 bis 2030 eingeplanten Treibhausgasausstoß sowie auch die einzelnen, den EU-Mitgliedstaaten zugewiesenen Anteile hieran transparent als CO_{2äq}-Budgets darzustellen. Dies sollte dann gemeinsam mit einer Ausweisung sowohl des gesamten europäischen CO_{2äq}-Budgets nach bisheriger Planung (Treibhausgasreduzierungen in Höhe von 55% bis 2030, Klimaneutralität 2050) als auch des europäischen CO_{2äq}-Restbudgets²³ für das 1,5°C-Ziel geschehen. Eine solche Budget-Ausweisung ist aus unserer Sicht zentral wichtig, um Transparenz, Vorhersehbarkeit, Plausibilität und damit auch Akzeptanz europäischer Klimaschutzpolitik zu fördern.

7. Änderung der Anrechnung des Netto-Abbaus von Treibhausgasen aus dem LULUCF-Sektor (Artikel 1 Nr. 5 und Nr. 7 des Entwurfs einer Verordnung zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/842, COM (2021) 555 final

Die KOM schlägt im Rahmen ihres Entwurfs einer Änderungsverordnung zur EU-Klimaschutzverordnung auch Modifikationen bei der Anrechnung des Netto-Abbaus von Treibhausgasen aus dem LULUCF-Sektor auf die neuen CO_{2äq}-Einsparziele vor. Mit einer Änderung des Artikel 7 Absatz 1 (a) der EU-Klimaschutzverordnung will die KOM die EU-Mitgliedstaaten dazu verpflichten, die ihnen im Annex 3 der geltenden Klimaschutzverordnung zugewiesenen, mitgliedstaatspezifischen Anrechnungsvolumina bis 2030 hälftig auf zwei Zeitperioden, 2021 bis 2025 und 2026 bis 2030, zu verteilen. Durch die Einfügung eines neuen Artikel 11a in die EU-Klimaschutzverordnung sollen die EU-Mitgliedstaaten darüber hinaus die Möglichkeit erhalten, die von ihnen zwischen 2026 bis 2030 generierten, über das bisherige festgelegte Anrechnungsvolumen hinausgehende Netto-Abbau-Einheiten aus dem LULUCF-Sektor in eine neu zu etablierende, gemeinsame „Zusätzliche Reserve“ einzuspeisen und sich diese dann unter bestimmten Bedingungen ab 2030 auf ihre Einsparverpflichtungen anrechnen zu lassen, sofern die Europäische Union insgesamt ihr Klimaschutzziel in Höhe von -55% Treibhausgasreduzierungen in 2030 erreicht.

Wir unterstützen ausdrücklich das Ziel der von der KOM vorgeschlagenen Änderung des Artikel 7 Absatz 1 (a), das ausweislich des Erwägungsgrunds 16 der Änderungsverordnung darin besteht sicherzustellen, dass die EU-Mitgliedstaaten bis 2030 hinreichende Treibhausgasreduzierungsanstrengungen unternehmen. Wir halten die vorgeschlagene Änderung des Artikels 7 Absatz 1 (a) der EU-Klimaschutzverordnung allerdings für einen kaum ins Gewicht fallenden Verbesserungsversuch eines grundsätzlich falschen Ansatzes: der direkten Verrechnung des Ausstoßes und Abbaus von Treibhausgasemissionen im Rahmen von „netto“-Klimaschutzzielen, den wir bereits an anderer Stelle und oben²⁴ grundsätzlich kritisiert haben. Mit Blick auf die Verrechnung des CO₂-Abbaus durch natürliche Senken kommt erschwerend hinzu, dass die Entwicklung der Senkenleistung von Wäldern nicht nur starken Schwankungen unterliegen kann und ihre Berechnung

²¹ Umweltbundesamt, Raising the EU 2030 GHG Emission Reduction Target, s.o. Fn. 9, S. 4, bei Annahme eines Anteils der Nicht-ETS-Emissionen an den EU-Gesamtemission von 65%.

²² Siehe oben unter II.1.

²³ Für eine Ausweisung des europäischen CO_{2äq}-Restbudgets für das 1,5°C-Ziel haben wir uns bereits an anderer Stelle ausgesprochen, vgl. Katholisches Büro, Stellungnahme zum Europäischen Klimagesetz, S. 2, unter: <https://cutt.ly/xOHPhpS>.

²⁴ Siehe oben unter II. 2).

methodologisch schwierig ist²⁵, sondern dass ihre Senkenleistung auch relativ zu ihrer Fläche mit zunehmender globaler Erwärmung abnimmt²⁶.

Die KOM baut diesen „netto“-Ansatz dann mit ihrem Vorschlag eines neue Artikel 11a sogar noch einmal erheblich aus. Denn die einzelnen Mitgliedstaaten können sich über die „Zusätzliche Reserve“ des Artikel 11a Netto-Abbau-Einheiten aus dem LULUCF-Sektor über das in Annex 3 der Klimaschutzverordnung festgelegte Volumen hinaus auf die Erreichung ihres Treibhausgasreduktionsziels 2030 anrechnen lassen, wenn sie sie in der Zeitperiode 2026 bis 2030 generiert haben. Insofern werden mit dem vorgeschlagenen Artikel 11a die mitgliedstaatlichen Festlegungen des Annex 3 der Klimaschutzverordnung für die Zeitperiode 2026 bis 2030 faktisch ausgehebelt und die mit der Änderung des Artikel 7 Absatz 1 (a) erhoffte Anreizwirkung deutlich vermindert. Zwar können die Mitgliedstaaten diese Anrechnung für ihre eigenen Treibhausgasinsparziele im Nicht-ETS-Bereich nur in Anspruch nehmen, wenn das EU-Gesamtziel von -55% Treibhausgasinsparungen im Vergleich zu 1990 im Jahr 2030 erreicht wird. Jedoch setzt die durch den neuen Artikel 11a vorgesehene Anrechnungsmöglichkeit von Netto-Abbau-Einheiten aus dem LULUCF für die einzelnen Mitgliedstaaten Anreize, sich auf die Treibhausgasminderungen andere Mitgliedstaaten zu verlassen und die im eigenen Land erforderlichen Transformationen nicht in hinreichendem Umfang anzugehen. Damit werden nicht nur die neu vorgeschlagenen, mitgliedstaatspezifischen Treibhausgasreduktionsziele des Annex I der Klimaschutzverordnung verwässert, sondern möglicherweise auch eine Verzögerung oder sogar ein Unterbleiben der notwendigen Weichenstellungen für die nach 2030 erforderlich werdenden Treibhausgasminderungen begünstigt. **Wir sprechen uns daher dafür aus, den vorgeschlagenen Artikel 11a zu streichen.**

8. Einführung eines zweiten Emissionshandels in den Sektoren Verkehr und Gebäude (Artikel 1 Nr. 21 des Entwurfs einer Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG und Annex, COM (2021) 551 final)

a. Grundsätzliches

Mit dem Entwurf eines neuen Kapitels IVa (Artikeln 30 a) bis i)) für die Richtlinie 2003/87/EG schlägt die KOM die Einführung eines vom ETS getrennten, zweiten europäischen Emissionshandels [im Folgenden: ETS 2] vor, der die in einem neuen Annex 3 näher über ihre Quellenkategorien nach den 2006 IPCC Guidelines bezeichneten Emissionen aus den Sektoren Gebäude und Verkehr mit einem CO₂-Preis belegen soll. Dabei bleibt die EU-Klimaschutzverordnung auf diese beiden Sektoren anwendbar, so dass die dort generierten Emissionen auch weiterhin von den mitgliedstaatspezifischen Treibhausgas-Minderungsverpflichtungen aus der EU-Klimaschutzverordnung erfasst werden.

Wir begrüßen dem Grundsatz nach, dass die KOM im Nicht-ETS-Bereich zusätzlich zu neuen Treibhausgasminderungszielen nach der EU-Klimaschutzverordnung und in deren Anwendungsbereich neue Instrumente zu deren Erreichung vorschlägt. Diese Doppelerfassung der Emissionen der Sektoren Verkehr und Gebäude sowohl durch die EU-Klimaschutzverordnung als auch durch den neuen ETS 2 halten wir aus den o.g. Gründen²⁷ für zielführend. **Die Einführung neuer Instrumente zur Treibhausgasreduktion erscheint dabei für das von der KOM vorgesehene Einsparziel von 40% bis 2030 im Vergleich zu 2005 mindestens hilfreich, für die hier für erforderlich gehaltenen Treibhausgasemissionsreduktionen in Höhe von 54% bis 2030 sind sie wohl erforderlich.**

Der ETS 2 soll dabei nach Vorstellung der KOM durch eine CO₂-Bepreisung zusätzliche ökonomische Anreize für die kosteneffiziente Reduktion von Treibhausgasen in den Sektoren Verkehr

²⁵ Matthes, Felix (Öko-Institut e.V.), LULUCF-Quellen und Senken in den deutschen Treibgas-Emissionsinventaren, Kurzanalyse für den DNR, 11.02.2021.

²⁶ Working Group I contribution to the Sixth Assessment Report of the IPCC, Climate Change 21 – The Physical Science Basis (Summary for Policymakers), 7 August 2021, S. 25 f. (Nr. B.4).

²⁷ Siehe oben unter II.6.

und Gebäude setzen²⁸. Wir halten den ETS 2 für grundsätzlich hierfür geeignet. Emissionshandelssysteme ermöglichen sowohl eine genaue Festlegung des Gesamtvolumens der CO₂-Emissionen, die ausgestoßen werden dürfen, als auch die Verwirklichung von CO₂-Minderungen dort, wo sie am kostengünstigsten sind. Auch die Konstruktion des ETS 2 als vom ETS getrenntem Emissionshandel im Bereich Verkehr und Gebäude erscheint sinnvoll. Bei einer bloßen Ausweitung des ETS auf diese beiden Sektoren hätte die Gefahr bestanden, dass es zwar zu hohen CO₂-Preisen, aber dennoch hauptsächlich zu CO₂-Einsparungen in den bereits jetzt vom ETS abgedeckten Sektoren gekommen wäre. Denn sowohl der Sektor Verkehr als auch der Sektor Gebäude zeichnen sich u.a., wenn auch mit gewissen Unterschieden, durch ihre (zumindest kurzfristig) geringe Preiselastizität und hohe Anfangsinvestitionskosten für CO₂-Einsparungen aus²⁹. Angesichts des hohen Anteils des Bereichs Verkehr und Gebäude am CO₂-Gesamtausstoß der Europäischen Union und des jüngsten Anstiegs der CO₂-Emissionen insbesondere im Verkehrssektor³⁰ sehen wir es als dringend erforderlich an, in diesen Sektoren gezielt und verstärkt CO₂-Minderungen auf den Weg bringen. Der ETS 2 kann hierzu einen relevanten Beitrag leisten.

Dabei ist die Kosteneffizienz von CO₂-Einsparungen nur ein, wenn auch ein wichtiger Faktor, den es bei dem Vorantreiben der für ein bestimmtes Klimaschutzziel erforderlichen CO₂-Reduktionen zu berücksichtigen gilt. Schöpfungsverantwortung muss mit sozialer Verantwortung verknüpft und Klimaschutz sozial und fair ausgestaltet werden. Dies gilt auch für den ETS 2. Seine Bewertung hat daher zu berücksichtigen, wen die durch den ETS 2 entstehenden Kosten treffen, ob dem betroffenen Akteur CO₂-vermeidende oder -vermindernde Verhaltensalternativen oder hinreichend Mittel zur Kostentragung zur Verfügung stehen und diese ihm zumutbar sind. **Eine CO₂-Bepreisung in den Sektoren Verkehr und Gebäude darf dabei nicht zu einer Kostenbelastung führen, die dem Betroffenen die Befriedigung der Grundbedürfnisse seiner physischen und sozialen Existenz unmöglich macht.**

Zunächst ist anzunehmen, dass ein CO₂-Preis in den Sektoren Verkehr und Gebäude letztlich³¹ auf den Endverbraucher übergewälzt wird, dieser trägt in der Regel die Kosten. Im Konstrukt des ETS 2 zahlen also alle Endverbraucher in allen EU-Mitgliedstaaten für ihren CO₂-Ausstoß in beiden Sektoren einen einheitlichen CO₂-Preis. Dabei unterscheiden sich diese Endverbraucher schon innerhalb eines EU-Mitgliedstaates und mehr noch im Vergleich zwischen den EU-Mitgliedstaaten sehr mit Blick auf ihr Einkommen, ihre Kaufkraft, den ihnen zur Verfügung stehenden klimafreundlicheren Verhaltensalternativen und ihren Einfluss auf deren Schaffung. Dies erscheint schon für sich genommen nicht unproblematisch, da der CO₂-Preis viele Menschen treffen wird, die ihn schon mangels finanzieller oder infrastruktureller Verhaltensalternativen nicht vermeiden können werden, auch wenn sie es wollen. Besonders problematisch am ETS 2 erscheint, dass zu diesen Verhaltensweisen auch solche gehören, die für die Abdeckung der physischen und sozialen Grundbedürfnisse von Menschen unverzichtbar sind, wie etwa die Heizung oder Kühlung der Wohnung, das Kochen von Essen oder die Mobilität zum Erreichen des Arbeitsplatzes.

Der ETS 2 wird dabei europaweit die einkommensschwachen Haushalte stärker belasten als reichere Haushalte, da diese einen größeren Anteil ihres Nettoeinkommens für die den Sektoren Verkehr und Gebäude unterfallenden Verhaltensweisen zur Abdeckung von Grundbedürfnissen ausgeben. Dies gilt insbesondere für Haushalte in den untersten Ausgabendezilen, bei denen die

²⁸ COM(2021) 551 final, Proposal for a directive..., S. 4.

²⁹ UBA, Revision der EU-Klimaschutz-Verordnung, S. 22 ff.; UBA, Raising the EU 2030 GHG Emission Reduction Target, S. 28; Agora Energiewende, How to raise Europe's Climate ambitions for 2030, S. 59 f.

³⁰ COM, SWD(2021) 601 final Part 1/4, S. 22.

³¹ Gemäß dem Entwurf des Annex 3 wird der durch den ETS 2 einzuführende CO₂-Preis zunächst ‚upstream‘ demjenigen auferlegt, der die Brennstoffe, die für die Verbrennungsprozesse in den Sektoren Gebäude und Verkehr verwendet werden, in den steuerlich freien Verkehr überführt, also in der Regel dem Verkäufer, vgl. COM (2021) 551 final Annex.

Mehrkosten über den CO₂-Preis prozentual im Vergleich besonders stark steigen³². Zugleich haben Haushalte aus den unteren Einkommens-/Ausgabendezilen häufig weniger Ressourcen, um sich klimafreundlicher zu verhalten: sie können sich energieeffiziente Renovierungen ihrer Wohnräume nicht leisten oder haben als Mieter wenig Einfluss darauf, sie wohnen nicht selten aus Kostengründen in infrastrukturell schlecht ausgebauten Gebieten und können auch deren Ausbau wenig beeinflussen. Dabei weisen einige EU-Mitgliedstaaten einen besonders hohen Anteil an Haushalten in den europaweit unteren Ausgabendezilen auf und unterscheiden sich auch im infrastrukturellen Ausbau ihrer Fläche deutlich von der Infrastruktur reicherer Staaten. Daher wird der CO₂-Preis des ETS 2 ihre Bürger stärker betreffen als die anderer EU-Mitgliedstaaten³³. In seiner jetzigen Konstruktion wird der ETS 2 also regressive Wirkung haben und dabei einige EU-Mitgliedstaaten besonders betreffen. **Insoweit erscheint es auch nicht ausgeschlossen, dass der durch den ETS 2 einzuführende CO₂-Preis europaweit Haushalten in den untersten Einkommens-/Ausgabendezilen die Abdeckung ihrer Grundbedürfnisse unmöglich machen wird.** Die KOM will den sozial problematischen Auswirkungen des ETS 2 und anderer Klimaschutzmaßnahmen mit ihrem Vorschlag der Einrichtung eines neuen EU-Klima-Sozialfonds entgegenwirken. **Es erscheint uns allerdings näherliegend, direkt im Konstrukt des ETS 2 die Stellschrauben so zu setzen, dass die Existenzgefährdung von Menschen ausgeschlossen und die Belastung von Haushalten aus den unteren Einkommens-/Ausgabendezilen zumindest verringert werden. Wir regen daher an, dass die EU-Mitgliedstaaten im ETS 2 einen Teil der ihnen zustehenden Emissionszertifikate kostenlos zur Abdeckung des mit der Befriedigung von Grundbedürfnissen verbundenen CO₂-Ausstoßes privater Haushalte aus den unteren Einkommens-/Ausgabendezilen zugeteilt bekommen. Die Zuteilung kostenloser Emissionszertifikate für diese Zwecke könnte zeitlich begrenzt und Ihre Anzahl in bestimmten Zeitabständen unter Berücksichtigung der Entwicklung CO₂-verminderter oder -neutraler Verhaltensalternativen für einkommens-/ausgabenschwache Haushalte zur Abdeckung ihrer Grundbedürfnisse sukzessive verringert werden.**

Dieser Vorschlag besitzt aus unserer Sicht mehrere Vorteile. Er bleibt innerhalb des Systems des ETS 2, begrenzt aber einige seiner sozial problematischen Folgen, statt diese über separate Kompensations- oder Rückverteilungsinstrumente aufzufangen zu versuchen. Er verringert die Gefahr sozialer Verwerfungen in der Anfangszeit des ETS 2, die dadurch entstehen können, dass der CO₂-Preis des ETS 2 die Menschen ab 2026 belastet, während vom EU-Klima-Sozialfonds ab 2025 mitfinanzierten Maßnahmen häufig mehrere Jahre brauchen bis sie möglich sind oder Wirkung entfalten - wie etwa die energieeffiziente Sanierung von Gebäuden oder der Um- und Ausbau des öffentlichen Nahverkehrs. Er vergrößert mit der Möglichkeit zur kostenlosen Abgabe eines Teils der den EU-Mitgliedstaaten zugeteilten Emissionszertifikate nicht deren Gesamtvolumen, vermindert also nicht die von den EU-Mitgliedstaaten zu erbringenden CO₂-Reduktionen. Der Vorschlag vermindert zwar die Einnahmen aus dem ETS 2, vermeidet aber im Gegenzug einige der Folgen, die durch die Einnahmen überhaupt erst kompensiert werden sollten. Das Weiterbestehen der mitgliedstaatsspezifischen Treibhausgasinsparverpflichtungen nach der EU-Klimaschutzverordnung und die allmähliche Verringerung der Anzahl kostenloser Emissionszertifikate setzen weiterhin Anreize für die EU-Mitgliedstaaten, die Schaffung von erschwinglichen infrastrukturellen CO₂-Vermeidungsalternativen für Haushalte aus den unteren Einkommens-/Ausgabendezilen voranzutreiben. Auch erscheint es nicht einsichtig, dass 40%³⁴ der Emissionszertifikate im ETS kostenlos an Unternehmen verteilt werden, weil ihre Abwanderung ins Ausland befürchtet wird, während im ETS 2 Menschen über den CO₂-Preis mit Kosten belastet werden, die ihnen die Befriedigung der Grundbedürfnisse ihrer physischen und sozialen Existenz

³² Feindt, Simon / Kornek, Ulrike et.al, Understanding regressivity and opportunities of European carbon pricing, Energy Economics 103 (2021) 105550, S. 5 f.

³³ Feindt, Simon / Kornek, Ulrike et.al, Understanding regressivity and opportunities of European carbon pricing, Energy Economics 103 (2021) 105550, S. 5 f.

³⁴ Artikel 10 Absatz 1 der Richtlinie 2003/87/EG.

unmöglich machen. Schließlich könnte die Möglichkeit zur kostenlosen Zuteilung von Emissionszertifikaten im ETS 2 auch als Kompromissangebot für diejenigen EU-Mitgliedstaaten wirken, die den ETS 2 aus Skepsis hinsichtlich der marktwirtschaftlichen Natur dieses Instruments und aus Sorge vor dessen soziale Folgen ablehnen.

Nachdacht werden sollte auch darüber, innerhalb des ETS 2 Wege zu finden, die besondere Betroffenheit einiger EU-Mitgliedstaaten vom CO₂-Preis zu berücksichtigen, die sich daraus ergibt, dass ein besonders hoher Anteil ihrer Bevölkerung aus den europaweit einkommensschwächsten Haushalten bzw. den europaweit untersten Ausgabendeckeln³⁵ besteht. **Möglich erscheint dies etwa über die Zuteilung zusätzlicher (kostenloser) Emissionszertifikatskontingente an die betroffenen EU-Mitgliedstaaten im Rahmen des zur Verfügung stehenden Gesamtvolumens.** Solche Sonderzuteilungen existieren auch im ETS und zwar an EU-Mitgliedstaaten, deren Pro-Kopf-BIP im Jahr 2013 unter 60% des Unionsdurchschnitts lag, für die Modernisierung ihres Energiesektors³⁶. Abgemildert wird die besondere Belastung einkommensschwacher EU-Mitgliedstaaten durch den ETS 2 allerdings dadurch, dass die durchschnittliche Abdeckung von Heizemissionen durch den ETS in ihnen deutlich (40%) höher als im EU-Durchschnitt (30%) liegt³⁷.

Darüber hinaus ist es erforderlich, den ETS 2 mit Maßnahmen auf europäischer und mitgliedstaatlicher Ebene zu flankieren, die CO₂-Einsparungen und klimafreundlichere Verhaltensweisen ermöglichen oder erleichtern. Hierfür in Frage kommen etwa die finanzielle Unterstützung von Heizungstechnologiewechseln oder des Infrastrukturaufbaus oder die Setzung ambitionierter Standards für CO₂-Emissionen bei Personenkraftwagen.

b. Im Einzelnen

aa. Artikel 30c

Gemäß dem von der KOM vorgeschlagenen Artikel 30c soll die im ETS 2 vergebene jährliche Gesamtmenge der Emissionszertifikate zunächst durch die nach der EU-Klimaschutzverordnung für das Jahr 2024 vorgegebene Menge der im Nicht-ETS-Bereich in den Sektoren Verkehr und Gebäude erlaubten Treibhausgase bestimmt, dann aber 2024 mit einem LRF von 5,15 gekürzt und ab 2026 schließlich ausgegeben werden. Ab 2028 erhöht sich der LRF dann auf 5,43.

Da aus unserer Sicht die Treibhausgaseinsparungen im Nicht-ETS-Bereich nicht bei den von der KOM vorgeschlagenen 40%, sondern bei 54% bis 2030 im Vergleich zu 2005 liegen müssen³⁸, muss der von der KOM angenommene Anteil der Sektoren Verkehr und Gebäude an diesen Einsparungen – nach Vorschlag der KOM 43% Treibhausgasemissionen bis 2030 im Vergleich zu 2005³⁹ – ggf. angepasst, jedenfalls aber die von der KOM vorgeschlagenen LRFen des ETS 2 für die Jahre 2024 und 2026 dementsprechend erhöht werden.

bb. Einfügung eines Artikels für die Zuteilung kostenloser Emissionszertifikate

Der von der KOM vorgeschlagene Artikel 30d regelt die Modalitäten der Versteigerung der für den ETS 2 einzuführenden Emissionszertifikate und die Aufteilung der Gesamtmenge dieser Zertifikate auf die Mitgliedstaaten nach ihrem Anteil gemäß der EU-Klimaschutzverordnung.

Wir schlagen wie oben beschrieben vor, nach diesem Artikel 30d einen weiteren Artikel 30da einzufügen, nach dem den EU-Mitgliedstaaten ein Teil der ETS 2 -Emissionszertifikate als kostenlose Emissionszertifikate zur Abdeckung des mit der Befriedigung von Grundbedürfnissen verbundenen CO₂-Ausstoßes von Haushalten aus den unteren Einkommens-/Ausgabendeckeln zugeteilt werden. Dies entspräche der Systematik der Zuteilung kostenloser Emissionszertifikate

³⁵ Nach Feindt, Simon / Kornek, Ulrike et.al, Understanding regressivity and opportunities of European carbon pricing, Energy Economics 103 (2021) 105550, S. 5 f., sind dies insbesondere Bulgarien, Rumänien und Polen.

³⁶ Vgl. bspw. Art. 10c Richtlinie 2003/87/EG.

³⁷ COM, SWD(2021) 601 final Part 1/4, S. 22, Fn. 42.

³⁸ Siehe oben unter II.6.

³⁹ COM(2021) 551 final, S. 23.

in den Artikeln 10, 10a und 10b der Richtlinie 2003/87/EG. Der Anteil der kostenlosen Emissionszertifikate könnte bspw. am Bruttonationaleinkommen eines EU-Mitgliedstaats und/oder seinem Anteil von einkommensschwachen Haushalten / Haushalten in den untersten Ausgabendeckeln an der Gesamtbevölkerung festgemacht werden. Besonders betroffenen EU-Mitgliedstaaten könnten zusätzlich Sonderzuweisungen an kostenlosen Emissionszertifikaten erhalten.

cc. Artikel 30d Absatz 3

Gemäß dem von der KOM vorgeschlagenen Artikel 30d Absatz 3 sollen die Einnahmen der Versteigerung von 150 Millionen der unter dem neuen ETS 2 ausgegebenen Emissionszertifikate in den Innovationsfonds fließen. Dies halten wir für unpassend. Der Innovationsfonds soll Innovationen auf dem Gebiet von Technologien und Prozessen mit geringem CO₂-Ausstoß fördern. Die Einnahmen aus dem ETS 2 stammen allerdings aus verbrauchernahen Sektoren, die überwiegend jedenfalls nicht unmittelbar von den Mitteln des Innovationsfonds profitieren. **Wenn überhaupt Einnahmen aus der Versteigerung der ETS 2 – Zertifikate in einen EU-Fonds direkt weitergeleitet werden sollen, dann stellt sich der Modernisierungsfonds als ein in der Sache näher liegender Empfänger dar.** Dieser Fonds unterstützt die ärmeren EU-Mitgliedstaaten durch Hilfen zur Modernisierung ihrer Energiesysteme und der Verbesserung der Energieeffizienz bei ihrem Übergang zur Klimaneutralität. Veränderungen in diesen Bereichen kommen den Verbrauchern direkter und schneller zu Gute.

dd. Artikel 30d Absatz 5

Nach Vorstellung der KOM soll ein neuer Artikel 30d Absatz 5 die EU-Mitgliedstaaten dazu verpflichten, die von ihnen durch die Versteigerung der Emissionszertifikate im ETS 2 generierten Gelder, außer denen, die als Eigenmittel der EU in den Mehrjährigen Finanzrahmen eingestellt werden, für bestimmte Tätigkeiten und Zwecke einzusetzen: für die im bereits geltenden Artikel 10 Absatz 3 der Richtlinie 2003/87/EG aufgeführten Tätigkeiten und Zwecke oder die in Artikel 30d Absatz 5 Unterabsatz 1 weiter ausdifferenzierten Zwecke in den Sektoren Gebäude (Unterabsatz 1 a)) und Verkehr (Unterabsatz 1 b)), für soziale Aspekte des ETS 2 mit einem Schwerpunkt auf benachteiligten („*vulnerable*“) Privathaushalten, Kleinstunternehmen und Verkehrsteilnehmern (Unterabsatz 2) und/oder für die Finanzierung eines nach der Verordnung zum Klima-Sozialfonds einzureichenden Klima-Sozialplans.

Die Vorgaben des Artikel 30d Absatz 5 für die Verwendung der durch den ETS generierten Gelder begrüßen wir dem Grundsatz nach. Bleibt man in dem von der KOM vorgeschlagenen System sind einige der in Unterabsatz 1 des Artikel 30d Absatz 5 als möglicher Verwendungszweck aufgeführten Maßnahmen positiv hervorzuheben: Dies gilt in dem den Sektor Gebäude betreffenden Unterabsatz 1a) für Maßnahmen spezifisch für „einkommensschwache Haushalte in Gebäuden mit der schlechtesten Energiebilanz“ und im Sektor Verkehr in Unterabsatz 1 b) für die finanzielle Unterstützung für „soziale Aspekte im Zusammenhang mit Verkehrsteilnehmern mit niedrigem (...) Einkommen“. Jedoch handelt es sich bei diesen und allen im neuen Artikel 30d Absatz 5 Unterabsatz 1 aufgeführten Maßnahmen zum einen gerade nur um Optionen, d.h. Mittel brauchen nur für „eine oder mehrere“ der aufgezählten Tätigkeiten oder Zwecke eingesetzt werden. Damit ist gerade nicht sichergestellt, dass die Einnahmen aus dem ETS 2 für die in Unterabsatz 1 in den Varianten a) und b) genannten Maßnahmen zugunsten von Haushalten mit geringem Einkommen bzw. aus den unteren Einkommens-/Ausgabendeckeln eingesetzt werden. Unterabsatz 2 des neuen Artikel 30d Absatz 5 scheint insoweit eine stärkere Verbindlichkeit zu begründen, wenn er vorschreibt, dass die EU-Mitgliedstaaten einen Teil ihrer Versteigerungseinnahmen dafür „verwenden“, „soziale Aspekte des Emissionshandels nach diesem Kapitel anzugehen, wobei ein besonderer Schwerpunkt auf benachteiligten Privathaushalten, Kleinstunternehmen und Verkehrsteilnehmern liegt“. Ganz klar ist diese Formulierung mit Blick auf die Verbindlichkeit aber auch nicht, zumal der Verwendungszweck „soziale Aspekte“ vage bleibt und für die Definition von „benachteiligt“ („*vulnerable*“) auf die Definition der Verordnung zum neu zu errichtenden Klimasozialfonds verwiesen wird.

Da der von der KOM vorgeschlagene Artikel 30d Absatz 5 weder in seinem Unterabsatz 1 noch in seinem Unterabsatz 2 wirklich sicherstellt, dass die EU-Mitgliedstaaten die von ihnen im ETS 2 generierten Gelder spezifisch für die Abdeckung des mit der Befriedigung von Grundbedürfnissen einhergehenden CO₂-Ausstoßes privater Haushalte aus den unteren Einkommens-/Ausgabendeckeln einsetzen, können sie den oben dargestellten Vorschlag der Zuteilung kostenloser Emissionszertifikate ergänzen aber nicht ersetzen. **Ohne eine solche Zuteilung kostenloser Emissionszertifikate im ETS 2 ist es aus unserer Sicht allerdings erforderlich, die Verwendung eines Teils der Mittel aus der Zertifikatsversteigerung im ETS 2 zugunsten von Haushalten aus den unteren Einkommens-/Ausgabendeckeln in Artikel 30d Absatz 5 Unterabsatz 1 sowohl in der Var. a) als auch in der Var. b) obligatorisch zu machen oder die „sozialen Aspekte“ des Unterabsatz 2 diesbezüglich zu konkretisieren.**

Schließlich sprechen wir uns dafür aus, den EU-Mitgliedstaaten die Möglichkeit einzuräumen, die ihnen aus den Versteigerungen von ETS 2-Emissionszertifikaten zukommenden Einnahmen über eine pauschale Pro-Kopf-Klimaprämie an ihre Bürgerinnen und Bürger zurückzugeben. Ein hierzu passender Verwendungszweck ist bisher weder in dem neu vorgeschlagenen Artikel 30d Absatz 5, noch in dem dort in Bezug genommenen Artikel 10 Absatz 3 der Richtlinie 2003/87/EG aufgeführt. Eine Klimaprämie würde die Akzeptanz der CO₂-Bepreisung über alle Bevölkerungsgruppen hinweg stärken, während gleichzeitig ärmere Haushalte von ihr überdurchschnittlich profitieren, da sie in der Regel einen geringeren CO₂-Ausstoß als reiche aufweisen⁴⁰. **Wir schlagen daher vor, Artikel 30d Absatz 5 Unterabsatz 1 in diesem Sinne durch die Einfügung einer Variante c) zu ergänzen, nach der die EU-Mitgliedstaaten die ihnen zukommenden Einnahmen aus dem ETS 2 auch für eine solche pauschale Klimaprämie verwenden können.**

dd. Sonstiges

Schließlich ist es erforderlich, Mechanismen im ETS 2 vorzusehen, mit denen eine doppelte Belastung durch den CO₂-Preis des ETS ausgeschlossen wird. Ebenso ist eine Koordinierung mit den Regelungen der Energiesteuerrichtlinie, Richtlinie 2003/96/EG, bzw. ihrer Neufassung⁴¹ ratsam.

9. Errichtung eines Klima-Sozialfonds (Vorschlag für eine Verordnung KOM (2021) 568 final)

a. Grundsätzliches

Um die sozialen und verteilungspolitischen Auswirkungen des ETS 2 auf die finanziell Schwächsten zu bewältigen, schlägt die KOM die Errichtung eines europäischen Klima-Sozialfonds vor⁴² [im Folgenden: KSF]. Ausgestattet mit Geldmitteln in Höhe von etwa 25% der erwarteten Einnahmen aus der Versteigerung der Emissionszertifikate im Rahmen des ETS 2⁴³ zielt der KSF ausweislich des Artikels 1 des Entwurfs einer Verordnung zur Einrichtung eines Klima-Sozialfonds [im Folgenden: KSF-VO-E] spezifisch darauf ab, „finanziell schwächere Haushalte, Kleinstunternehmen und Verkehrsnutzer“ „befristete direkte Einkommensbeihilfen“ [im Folgenden: Einkommensbeihilfen] und „Maßnahmen und Investitionen [...], mit denen die Energieeffizienz von Gebäuden erhöht, das Heizen und Kühlen von Gebäuden, auch durch Integration von Energie aus erneuerbaren Quellen, stärker dekarbonisiert und der Zugang zu emissionsfreier und emissionsarmer Mobilität und entsprechenden Verkehrsmitteln verbessert wird“ [im Folgenden: grüne Infrastrukturmaßnahmen] „zu unterstützen“.

Wir begrüßen diese Zielsetzung des KSF. Wie bereits oben dargestellt, wird der CO₂-Preis des ETS 2 eine regressive Wirkung haben und viele Menschen treffen, die ihn mangels finanzieller oder infrastruktureller Verhaltensalternativen nicht vermeiden können werden. Für die

⁴⁰ Vgl. Katholisches Büro, Kirchliche Anliegen zur sozialverträglichen Ausgestaltung von Klimaschutz im Rahmen der Koalitionsverhandlungen, S. 1 f., unter: <https://cutt.ly/DOHSymT>.

⁴¹ COM(2021) 558 final.

⁴² COM(2021) 568 final, S. 2.

⁴³ COM(2021) 568 final, S. 11.

Akzeptanz von Klimaschutz über eine CO₂-Bepreisung ist es daher zentral, dass die über den CO₂-Preis generierten Einnahmen in möglichst unmittelbar den Bürgerinnen und Bürgern wieder zugutekommende, ihr klimafreundliches Verhalten unterstützende Maßnahmen investiert werden⁴⁴. Der KSF zielt nun aber spezifisch darauf ab, „finanziell schwächere Haushalte, Kleinstunternehmen und Verkehrsnutzer“ und nicht alle vom CO₂-Preis betroffenen Bürgerinnen und Bürger gleichermaßen zu unterstützen. Angesichts der zu erwartenden besonderen Belastung dieser vulnerablen Gruppe durch den CO₂-Preis und der auf Geldmittel in Höhe von 25% der ETS 2 - Einnahmen begrenzten Ausstattung des KSF halten wir die Priorisierung insbesondere von finanziell schwächeren Haushalten dennoch für gerechtfertigt, zumal eine Reihe der für eine Finanzierung durch den KSF in Frage kommenden grünen Infrastrukturmaßnahmen als Nebenfolge auch anderen Haushalten zugutekommen werden.

Zwar hätten wir uns einen europäischen Fonds gewünscht, der mit mehr Geldmitteln aus den ETS 2 - Einnahmen ausgestattet worden wäre und die sozialen Folgen der CO₂-Bepreisung im Bereich Verkehr und Gebäude auf breiterer Front hätte angehen können. Auch meinen wir, dass spezifisch für die Abdeckung der physischen und sozialen Grundbedürfnisse von Haushalten aus den unteren Einkommens-/Ausgabendeckeln die von uns vorgeschlagene Zuteilung kostenloser Emissionszertifikate innerhalb des ETS 2 günstiger sein könnte, da der CO₂Preis dann bei der Abdeckung der Grundbedürfnisse für die genannten Haushalte nicht spürbar wäre und die Entstehung sozialer Probleme dort vermindert, vielleicht sogar verhindert werden könnte. Die Einrichtung des KSF ist unseres Erachtens aber in jedem Fall sinnvoll, da die von diesem Fonds zur Verfügung gestellten Geldmittel nicht nur über direkte Einkommensbeihilfen akute individuelle Kostenbelastungen, sondern über grüne Infrastrukturmaßnahmen auch mittel- und langfristige Verbesserungen der Optionen für CO₂-verringertes oder -neutrales Verhalten adressieren.

Kritisch sehen wir allerdings, dass die Kommunikation der genauen Verwendung der im ETS 2 generierten Einnahmen durch den KSF und/oder die EU-Mitgliedstaaten an die EU-Bürgerinnen und EU-Bürger – soweit ersichtlich – jedenfalls weder im Vorschlag der KOM zum ETS 2 noch in der KSF-VO-E vorgesehen oder auch nur angelegt ist. Zentral für die Akzeptanz von Klimaschutz über eine CO₂-Bepreisung ist aber auch, dass die Verwendung der durch sie generierten Einnahmen den Bürgerinnen und Bürgern gegenüber transparent und im Detail der Geldflüsse kommuniziert wird. Denn nur so wird den Bürgerinnen und Bürgern vor Augen geführt, dass ihre Belastung durch den CO₂-Preis mit der Eröffnung bzw. Unterstützung neuer, klimafreundlicher Verhaltensoptionen für sie einhergeht.⁴⁵ **Eine solche Kommunikation sollte daher für die Mitgliedstaaten zur Bedingung sowohl für die Verwendung der mitgliedstaatlichen Einnahmen aus dem ETS 2 als auch für die Inanspruchnahme von KSF-Geldern gemacht werden. Denkbar ist bspw., die EU-Mitgliedstaaten zu verpflichten, Einkommensbeihilfen, Maßnahmen und Projekte, die sie direkt aus ihren eigenen ETS 2 -Einnahmen finanzieren oder die von Mitteln aus dem KSF mitfinanziert werden, spezifisch und deutlich als Einnahmen aus dem ETS 2 zu deklarieren.** Damit könnte eine größere Publizität erreicht und die Akzeptanz des ETS 2 gefördert werden.

b. Im Einzelnen

aa. Artikel 2 Nr. 11 – Nr. 13 KSF-VO-E

Artikel 2 Nr. 11, Nr. 12 und Nr. 13 KSF-VO-E definieren die Zielgruppen des KSF, denen die vom KSF unterstützten Einkommensbeihilfen, Maßnahmen und Investitionen zugutekommen sollen: die „finanziell schwächeren Haushalte“, die „finanziell schwächeren Kleinstunternehmen“ und die „finanziell schwächeren Verkehrsnutzer“. Nach Artikel 2 Nr. 11 sind „finanziell schwächere Haushalte“ entweder „von Energiearmut betroffene Haushalte“ oder – als zweite Fallgruppe - „Haushalte, einschließlich solcher mit mittleren Einkommen im unteren Bereich, die stark von den Preisauswirkungen der Aufnahme von Gebäuden in den Geltungsbereich der Richtlinie

⁴⁴ Vgl. Katholisches Büro, Kirchliche Anliegen zur sozialverträglichen Ausgestaltung von Klimaschutz im Rahmen der Koalitionsverhandlungen, S. 2., unter: <https://cutt.ly/DOHSymT>.

⁴⁵ Ebd.

2003/87/EG betroffen sind und denen die Mittel für eine Renovierung des Gebäudes, das sie bewohnen, fehlen.“ Artikel 2 Nr. 12 und Nr. 13 KSF-VO-E übertragen dann die zweite Fallgruppe der „finanziell schwächeren Haushalte“ in den Kontext von Kleinstunternehmen und Verkehrsnutzern. „Finanziell schwächere Kleinstunternehmen“ und „finanziell schwächere Verkehrsnutzer“ werden dadurch definiert, dass sie zum einen „stark von den Preisauswirkungen der Aufnahme“ ihres jeweiligen Sektors Gebäude bzw. Straßenverkehr „in den Geltungsbereich der Richtlinie 2003/87/EG betroffen sind“, und dass ihnen zum anderen die Mittel für Verhaltensalternativen fehlen – im Fall der Kleinstunternehmen die „Mittel für eine Renovierung des Gebäudes, das sie nutzen“, und im Fall der Verkehrsnutzer, die „auch aus Haushalten mit mittleren Einkommen im unteren Bereich“ kommen können, die Mittel, „um emissionsfreie oder emissionsarme Fahrzeuge zu erwerben oder auf alternative – auch öffentliche – nachhaltige Verkehrsmittel umzusteigen, insbesondere in ländlichen Gebieten.“

Keine der Definitionen des Artikels 2 Nr. 11 bis 13 KSF-VO-E überzeugt vollständig. Zwar ist die Bestimmung der ersten Fallgruppe der „finanziell schwächeren Haushalte“ über die Anknüpfung an die „Energiearmut“ zunächst nachvollziehbar. Jedoch lässt die Definition des Begriffs „Energiearmut“, die sich aus einem Verweis des Artikel 2 Nr. 11 KSF-VO-E auf Artikel 2 Nr. 49 der von der KOM vorgeschlagenen Neufassung der Energieeffizienzrichtlinie 2012/27/EU⁴⁶ ergibt, weite mitgliedstaatspezifische Auslegungsspielräume. Hiernach bezeichnet „Energiearmut“ nämlich den „fehlenden Zugang eines Haushalts zu essenziellen Energiedienstleistungen, die einen angemessenen Lebensstandard und Gesundheit gewährleisten, einschließlich einer angemessenen Versorgung mit Wärme, Kälte und Beleuchtung sowie Energie für den Betrieb von Haushaltsgeräten, in dem jeweiligen nationalen Kontext und unter Berücksichtigung der bestehenden sozialpolitischen und anderer einschlägiger Maßnahmen“. Die Bestimmung der essenziellen Energiedienstleistungen „in dem jeweiligen nationalen Kontext und unter Berücksichtigung der bestehenden sozialpolitischen und anderer einschlägiger Maßnahmen“ überlässt es den EU-Mitgliedstaaten, nach eigenem Gutdünken und politischer Opportunität „essenzielle Energiedienstleistungen“ breit oder eng auszulegen. Aus unserer Sicht ist es daher erforderlich, diesen Auslegungsspielraum über Mediane, Minimalstandards oder ähnliche objektivierende Maßstäbe unionsrechtlich zu begrenzen und damit zumindest in Teilen vergleich- und überprüfbar zu machen. Die Definition von „finanziell Schwächeren“ über die „starke“ Betroffenheit einer Personengruppe vom CO₂-Preis des ETS 2, die bei der zweiten Fallgruppe der „finanziell schwächeren Haushalte“ verwendet und die Bestimmung der „finanziell schwächeren Kleinstunternehmen“ und der „finanziell schwächeren Verkehrsnutzer“ vollständig prägt, überzeugt noch weniger. Denn bei allen drei Gruppen bleibt völlig unklar, ab wann eine „starke“ Betroffenheit erreicht ist. Auch hier wird kein Maßstab im Wortlaut der Definition an die Hand gegeben. Dass in der Beschreibung der jeweiligen „finanziell schwächeren“ Gruppen dann noch jeweils ein zweites Merkmal, eine Variante des Fehlens von Mitteln zur Schaffung oder Nutzung eigener Verhaltensalternativen, verlangt wird, hilft nur unerheblich weiter. Denn jedenfalls im Gebäudebereich haben die finanziell Schwächeren häufig nur wenig Einfluss auf die Renovierung eines Gebäudes, da sie eher Mieter und nicht Eigentümer desselben sind. In dieser Situation kommt es daher vor allem auf die finanziellen Kapazitäten der Gebäudeeigentümer an. Darüber hinaus bleibt es selbst in den Fällen, in denen diese Gruppen die von ihnen bewohnten oder genutzten Gebäude renovieren können, bei dem „Fehlen“ der Mittel für eine Renovierung unklar, ob dieses nur gegeben ist, wenn die Mittel nicht direkt und auf einmal aufgebracht werden können oder ob auch die Möglichkeit zu einer längerfristigen Finanzierung bspw. über Ratenzahlung oder Kreditaufnahme ausgeschlossen sein muss. Im Verkehrsbereich wiederum reicht es bei der Definition der „finanziell schwächeren Verkehrsnutzer“ zur Erfüllung des zweiten Merkmals aus, dass „die Mittel fehlen, um emissionsfreie oder emissionsarme Fahrzeuge zu erwerben“. Angesichts der Preise für Elektroautos oder Hybride erscheint es schwer vorstellbar, dass es Verkehrsnutzer „auch aus Haushalten mit mittlerem Einkommen im unteren Bereich“ gibt, die bei dieser

⁴⁶ COM(2021) 558 final.

Definition nicht im Sinne des KSF als „finanziell schwächere Verkehrsnutzer“ qualifiziert werden müssten. Das halten wir für unangemessen, da die finanziellen Kapazitäten, die es braucht, um sich ein Elektroauto oder einen Hybrid anzuschaffen, nicht zu vergleichen sind mit denen, derer es bedarf, um öffentliche Verkehrsmittel zu nutzen oder seine Wohnung im Winter zu beheizen. Eine gewisse Vergleichbarkeit der „finanziell schwächsten“ Personengruppen untereinander ist aber schon aus gesetzessystematischen Gründen und mehr noch mit Blick auf die Zielsetzung des KSF zu verlangen. **Daher sprechen wir uns dafür aus, in der Definition der „finanziell schwächeren Verkehrsnutzer“ in Artikel 2 Nr. 13 KSF-VO-E den Satzteil „emissionsfreie oder emissionsarme Fahrzeuge zu erwerben oder“ zu streichen.**

Insgesamt enthalten alle Definitionen der Artikel 2 Nr. 11, 12 und 13 KSF-VO-E unpassende Tatbestandsmerkmale und/oder Unschärfen, die zu großen Auslegungsspielräume führen. Diese lassen den Fokus des KSF verschwimmen und beinhalten die Gefahr, dass die vom KSF zur Verfügung gestellten Geldmittel nicht die durch den CO₂-Preis besonders belasteten vulnerablen Gruppen erreichen, für die sie gedacht sind. **Wir halten es daher für wichtig, die Definitionen aller „finanziell schwächeren“ Gruppen der Artikel 2 Nr. 11, 12 und 13 KSF-VO-E zu überarbeiten und präziser sowie vor allem messbarer zu fassen.**

bb. Artikel 3 KSF-VO-E

Nach Artikel 3 Absatz 1 müssen die EU-Mitgliedstaaten, wenn sie Gelder aus dem KSF erhalten wollen, der KOM Klima-Sozialpläne vorlegen, die „ein in sich stimmiges Maßnahmen- und Investitionspaket umfassen, um den Auswirkungen der CO₂-Bepreisung auf finanziell schwächere Haushalte, Kleinstunternehmer und Verkehrsnutzer zu begegnen und so bezahlbares Heizen und Kühlen sowie erschwingliche Mobilität zu gewährleisten“. Nach Absatz 2 des Artikel 3 können die Klima-Sozialpläne dabei nationale Maßnahmen für befristete direkte Einkommensbeihilfen an finanziell schwächere Haushalte und Verkehrsnutzer vorsehen, die finanziell schwächere Haushalte sind (deutsche Version)⁴⁷, um die Auswirkungen des CO₂-Preises im Bereich Gebäude und Verkehr zu mindern. Nach Absatz 3 dieses Artikels hingegen müssen die nationalen Klima-Sozialpläne grüne Infrastrukturmaßnahmen umfassen.

Wir halten es mit Blick auf die Kompetenzen der Unionsebenen und den Subsidiaritätsgrundsatz für nachvollziehbar, dass Artikel 3 Absatz 2 KSF-VO-E die Aufnahme direkter Einkommensbeihilfen in die Klima-Sozialpläne lediglich als Option vorsieht. Gleichwohl könnte so mindestens in den Anfangszeiten des ETS 2 eine Schutzlücke gerade für Menschen aus den unteren Einkommens-/Ausgabendeckeln entstehen, die die Belastungen eines CO₂-Preises nicht selber stemmen und dann die Abdeckung ihrer physischen und sozialen Grundbedürfnisse nicht mehr finanzieren können. Diesen Nachteil hätte die von uns vorgeschlagene kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten zur Abdeckung des mit der Befriedigung von Grundbedürfnissen verbundenen CO₂-Ausstoßes von Haushalten aus den unteren Einkommens-/Ausgabendeckeln nicht. Alternativ würde auch unser Vorschlag zu dem in die Richtlinie 2003/87/EG einzufügenden § 30d Absatz 5 Unterabsatz 1, die Verpflichtung der EU-Mitgliedstaaten, einen Teil der ihnen direkt aus den Einnahmen des ETS 2 zufließenden Mitteln zugunsten von Haushalten aus den unteren Einkommens-/Ausgabendeckeln zu verwenden⁴⁸, diese Schutzlücke schließen helfen.

Die in Artikel 3 Absatz 3 KSF-VO-E vorgesehene Verpflichtung der EU-Mitgliedstaaten, in ihre Klima-Sozialpläne nationale Projekte für grüne Infrastrukturmaßnahmen aufzunehmen, begrüßen wir dem Grundsatz nach. Der von uns bereits kommentierte Artikel 30d Absatz 5 der Richtlinie 2003/87/EG verpflichtet die EU-Mitgliedstaaten gerade nicht zu einer Verwendung der

⁴⁷ Aufmerksam machen möchten wir an dieser Stelle auf eine Diskrepanz zwischen der deutschen und der englischen Fassung des Artikel 3 Absatz 2 KSF-VO-E: erstere nennt „Verkehrsnutzer (...), die finanziell schwächere Haushalte sind,“ als mögliche Begünstigte direkter Einkommensbeihilfen, während nach der englischen Version „households that are vulnerable transport users“ direkte Einkommensbeihilfen erhalten können.

⁴⁸ Siehe oben unter II.8.b.dd.

ETS-Einnahmen zu solchen Zwecken, sondern führt diese lediglich als Optionen auf⁴⁹. Aus unserer Sicht spiegelt der Wortlaut des Artikel 3 Absatz 3 KSF-VO-E aber nicht hinreichend den eigentlichen Fokus des KSF wider, da er eine Reihe grüner Infrastrukturmaßnahmen nur allgemein aufzählt. Diese sind zwar für alle EU-Bürgerinnen und EU-Bürger wichtig, um ihr Verhalten überhaupt CO₂-verringert oder sogar -neutral gestalten und so die Belastung durch den CO₂-Preis des ETS 2 vermeiden zu können. Jedoch zielt der KSF spezifisch auf die Unterstützung der „finanziell schwächeren Haushalte, Kleinstunternehmer und Verkehrsnutzer“ bei der Bewältigung der Auswirkungen des CO₂-Preises aus dem ETS 2 ab, nicht auf die allgemeine Unterstützung des grünen Infrastrukturaufbaus in den EU-Mitgliedstaaten. Angesichts der begrenzten Geldmittel des KSF ist es erforderlich, diese Priorisierung⁵⁰ in dem gesamten KSF-VO-E fortzuführen. Den genannten vulnerablen Bevölkerungsgruppen kommen nämlich gerade nicht alle grünen Infrastrukturmaßnahmen, die nach Artikel 3 Absatz 3 KSF-VO-E als „nationales Projekt“ in einem Klima-Sozialplan aufgeführt werden können, zugute. **Daher sprechen wir uns dafür aus, die in Artikel 3 Absatz 3 a) und b) KSF-VO-E beschriebenen grünen „Maßnahmen und Investitionen“ jeweils um die Formulierung „sofern sie hauptsächlich finanziell schwächeren Haushalten, Kleinstunternehmer und Verkehrsnutzern zugutekommen“ zu ergänzen.** Diese Ergänzung lehnt sich an den Wortlaut des Artikel 6 Absatz 2 KSF-VO-E (englische Version⁵¹) an, der die Kosten präzisiert, die die EU-Mitgliedstaaten in die geschätzten Gesamtkosten eines Klima-Sozialplans einstellen können. Insofern verbessert sie auch die Kohärenz der Regelungen der KSF-VO-E.

dd. Artikel 6 KSF-VO-E

Artikel 6 präzisiert, welche Kosten der vom KSF aufgeführten Maßnahmen und Investitionen die EU-Mitgliedstaaten als Posten in ihre Gesamtkosten der Klima-Sozialpläne einstellen können. Hierzu gehören nach Artikel 6 Absatz 1 KSF-VO-E bei befristeten direkten Einkommensbeihilfen Kosten „um den Preisanstieg bei Brennstoffen für den Straßenverkehr und die Gebäudeheizung abzufangen“, wobei „diese Unterstützung ... mit der Zeit ab[nimmt] und ... ausschließlich auf die direkten Auswirkungen des Emissionshandels für Gebäude und Straßenverkehr beschränkt“ ist. Die Artikel 6 Absatz 2 a) bis f) KSF-VO-E geben hinsichtlich der grünen Infrastrukturmaßnahmen, deren Kosten die EU-Mitgliedstaaten in die Gesamtkosten ihrer Klima-Sozialpläne einstellen können, weitere Vorgaben.

Die strikte Begrenzung der in die Gesamtkosten der Klima-Sozialpläne einstellbaren Kosten auf den durch den ETS 2 entstandenen CO₂-Preis ist angesichts der Ausgleichsfunktion des KSF einleuchtend. **Dass bei direkten Einkommensbeihilfen aber lediglich die Kosten des Preisanstiegs bei Brennstoffen für „die Gebäudeheizung“ in die Gesamtkosten aufgenommen werden können, ist nicht nachvollziehbar.** Denn im Gebäudebereich werden Brennstoffe auch für andere Grundbedürfnisse wie bspw. das Kochen oder die Beleuchtung eingesetzt, diese gehören sogar zu den explizit beispielhaft aufgezählten „essenziellen Dienstleistungen“ nach der Definition von Energiearmut in der Neufassung der Energieeffizienzrichtlinie⁵². Die Engführung auf die Kosten der „Gebäudeheizung“ ist umso unverständlicher, als dass die Kosten des Preisanstiegs bei Brennstoffen für den (gesamten) „Straßenverkehr“ bei Einkommensbeihilfen, bei sonstigen „Maßnahmen und Investitionen“ nach Artikel 6 Absatz 2 sogar die Kosten zur „Dekarbonisierung, auch durch Elektrifizierung, des Heizens und Kühlens von Gebäuden und des Kochens in Gebäuden“ in die Gesamtkosten einbezogen werden dürfen. **Artikel 6 Absatz 1 KSF-VO-E sollte daher schon mit Blick auf seine innere Konsistenz und seine Kohärenz zu Absatz 2 noch einmal überarbeitet werden.**

⁴⁹ Ebd.

⁵⁰ Siehe oben unter II.9.a.

⁵¹ Der englische Wortlaut *„provided they principally benefit vulnerable households, vulnerable micro-enterprises or vulnerable transport users“* wird in der offiziellen deutsche Übersetzung *„sofern sie grundsätzlich finanziell schwächeren Haushalten, Kleinstunternehmen oder Verkehrsnutzern zugutekommen“* nur unzureichend abgebildet.

⁵² Siehe oben unter II.9.b.aa.

Die Kosten der in Artikel 6 Absatz 2 a) bis f) genannten Maßnahmen und Investitionen können in den Gesamtkosten berücksichtigt werden, sofern diese Maßnahmen und Investitionen „grundsätzlich finanziell schwächeren Haushalten, Kleinstunternehmen oder Verkehrsnutzern zugutekommen“. **Hier existiert eine inhaltliche Diskrepanz zwischen der englischen und der deutschen Fassung des Artikel 6 Absatz 2:** Die englische Fassung spricht von der Einstellbarkeit von Kosten für Maßnahmen und Investitionen in die Gesamtkosten der Klima-Sozialpläne „provided they *principally* benefit vulnerable households...“, während in der deutschen Übersetzung „sofern sie *grundsätzlich* finanziell schwächeren Haushalten... zugutekommen“ zu lesen ist. Wie an anderer Stelle bereits betont⁵³ halten wir den Fokus des KSF-VO-E auf dem Nutzen von grünen Infrastrukturmaßnahmen für die finanziell schwächeren, vulnerablen Bevölkerungsgruppen für besonders wichtig. **Wir halten es daher für notwendig, dass dieser Fokus des KSF auf die finanziell schwächeren, vulnerablen Bevölkerungsgruppen auch in der deutschen Fassung des Artikel 6 Absatz 2 KSF-VO-E zum Ausdruck kommt. Hierfür ist es erforderlich, die deutsche Fassung des Artikels 6 Absatz 2 an die englische Fassung anzugleichen und das Wort „grundsätzlich“ durch „hauptsächlich“ zu ersetzen.**

Die Maßnahmen und Investitionen, die Artikel 6 Absatz 2 a) bis f) dann aufzählt, erscheinen teilweise ungeeignet, um hauptsächlich zugunsten der finanziell Schwächeren zu wirken. Dies betrifft vor allem die Möglichkeit der Einstellung von Kosten für den „Zugang zu emissionsfreien und emissionsarmen Fahrzeugen (...), auch durch finanzielle Unterstützung oder steuerliche Anreize für deren Erwerb, sowie zu der geeigneten öffentlichen und privaten Infrastruktur, auch für das Laden und Tanken“ nach Artikel 6 Absatz 2 (d) in die Gesamtkosten. Angesichts der hohen Preise jedenfalls von emissionsfreien und emissionsarmen Autos dürfte der Erwerb eines solchen und der Ausbau der diesbezüglichen Infrastruktur kaum hauptsächlich finanziell schwächeren Haushalten, Kleinstunternehmer und Verkehrsnutzern zugutezukommen. **Mit den in den KSF eingestellten Geldmitteln sollten daher generell weder die Kosten der Anschaffung von emissionsfreien oder emissionsarmen Autos, noch der Ausbau ihrer Lade- und Tankinfrastruktur (mit)finanziert werden. Wir halten es daher für erforderlich, die Formulierungen „und emissionsarmen Fahrzeugen und“ sowie „auch für das Laden und Tanken“ in Artikel 6 Absatz 2 (d) KSF-VO-E zu streichen.**

ee. Artikel 13 und 14 KSF-VO-E

Nach Artikel 13 wird für jeden EU-Mitgliedstaat eine maximale Mittelzuweisung gemäß den Anhängen I und II der KSF-VO-E berechnet, die dieser auf der Grundlage seines Klima-Sozialplans zugeteilt bekommen kann. Dabei werden Faktoren berücksichtigt wie das Verhältnis der armutsgefährdeten Bevölkerung in ländlichen Gebieten in dem betreffenden Mitgliedstaat zur Summe der armutsgefährdeten Bevölkerung in ländlichen Gebieten in der ganzen Europäischen Union oder das Verhältnis des prozentualen Anteils der von Armut bedrohten Haushalte mit Zahlungsrückständen bei ihren Betriebskostenabrechnungen in dem Mitgliedstaat zum prozentualen Anteil dieser Haushalte in der gesamten Europäischen Union. Wollen die Mitgliedstaaten dann über einen Klima-Sozialplan Mittel aus dem KSF erhalten, schreibt Artikel 14 vor, dass sie „mindestens zu 50% zu den geschätzten Gesamtkosten“ ihrer Klima-Sozialpläne beitragen (Absatz 1) und hierfür „unter anderem ihre Einnahmen aus der Versteigerung“ der Emissionszertifikate aus dem ETS 2 verwenden (Absatz 2).

Ob die in Anhang I dargestellte Formel der Berechnung der maximalen Mittelzuweisung an einen EU-Mitgliedstaat zu einer dem Ziel des KSF entsprechenden, angemessenen Verteilung der in den KSF eingestellten Mittel führt, kann hier letztlich nicht beurteilt werden. Sinnvoll erscheint jedoch, dass die Zuteilung nach der aufgeführten Formel berücksichtigt, wie hoch der Anteil an bestimmten Gruppen armutsgefährdeter Personen an der Bevölkerung eines EU-Mitgliedstaats im Verhältnis zu ihrem Anteil in der gesamten Europäischen Union ist. Auch wir haben bereits⁵⁴ auf die besondere Betroffenheit einiger EU-Mitgliedstaaten vom CO₂-Preis hingewiesen, die sich

⁵³ Siehe oben unter II.9.a., II.9.b.bb.

⁵⁴ Siehe oben unter II.8.a.

aus dem besonders hohen Anteil ihrer Bevölkerung an den europaweit einkommensschwächsten Haushalten bzw. den europaweit untersten Ausgabendezen ergibt.

Das Erfordernis der Co-Finanzierung der Klima-Sozialpläne könnte sich allerdings gerade vor diesem Hintergrund als nicht unproblematisch erweisen. Denn einige EU-Mitgliedstaaten könnten aufgrund ihres besonders hohen Anteils an den im Anhang I genannten armutsgefährdeten Personengruppen bzw. von Haushalten aus den untersten Einkommens-/Ausgabendezen Schwierigkeiten haben, die für die Co-Finanzierung der Klima-Sozialpläne erforderlichen Mittel aufzubringen. Eine solche Situation gilt es auszuschließen. Für die Co-Finanzierung verwenden können diese EU-Mitgliedstaaten zwar in jedem Fall schon einmal den ihnen zustehenden Anteil der Einnahmen aus den 75% Versteigerungserlösen aus dem ETS 2, die die EU-Mitgliedstaaten behalten dürfen. Die Verwendung dieser Mittel für die Co-Finanzierung sieht der neu vorgeschlagene Artikel 30d Absatz 5 Unterabsatz 2 der Richtlinie 2003/87/EG sogar explizit vor, ebenso wie Artikel 14 Absatz 2 KSF-VO-E.

Diese EU-Mitgliedstaaten werden dann allerdings im Vergleich zu anderen EU-Mitgliedstaaten weniger Mittel aus ihren ETS 2- Einnahmen für die anderen, in dem neuen Artikel 30d Absatz 5 und dem bereits geltenden Artikel 10 Absatz 3 der Richtlinie 2003/87/EG genannten transformativen Zwecke nutzen können. Darüber hinaus verfügen sie insgesamt über weniger Möglichkeiten, Gelder für die Co-Finanzierung aus anderen Quellen als den ETS 2- Einnahmen zu ziehen. **Daher könnte darüber nachgedacht werden, die von der KOM in Artikel 14 Absatz 1 KSF-VO-E vorgeschlagene Co-Finanzierungsquote von 50% der geschätzten Gesamtkosten eines Klima-Sozialplans für bestimmte EU-Mitgliedstaaten abzusenken.** In Frage für eine solche Verringerung der Co-Finanzierungsquote kämen bspw. EU-Mitgliedstaaten mit einem europaweit vergleichsweise hohen Anteil an Personen aus den in Annex I beschriebenen, armutsgefährdeten Gruppen bzw. an Haushalten aus den untersten Einkommens-/Ausgabendezen, alternativ auch bspw. EU-Mitgliedstaaten mit dem niedrigsten Bruttoinlandsprodukt oder Bruttonationaleinkommen.

Berlin, den 7. Februar 2022